

第 2 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府部门

香港海关

香港海关为保障政府的应课税品税收而进行的工作

香港审计署
二零零二年十月十五日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

香港海关为保障政府的应课税品税收而进行的工作

目 录

	段數
撮要及主要审计结果	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2
营商环境的转变	1.3
海关的角色	1.4
海关的组织	1.5
帐目审查	1.6
第 2 部分：对应课税品的一般管制	2.1
藉牌照及许可证施行管制	2.2 - 2.4
对应课税品移动的管制	2.5
保税仓的安排	2.6 - 2.8
<i>审计署对管制环境的意见</i>	2.9
开放式保税仓制度的可行性顾问研究	2.10 - 2.12
开放式保税仓制度试验计划	2.13
<i>审计署对实施开放式保税仓制度的意见</i>	2.14 - 2.15
<i>审计署对实施开放式保税仓制度的建议</i>	2.16
<i>当局的回应</i>	2.17 - 2.18
对内河船的海关管制	2.19 - 2.21
最新发展	2.22
<i>审计署对内河船的海关管制的意见</i>	2.23 - 2.24
<i>审计署对内河船的海关管制的建议</i>	2.25
<i>当局的回应</i>	2.26
第 3 部分：滥用香烟免税优惠	3.1
香烟免税优惠	3.2 - 3.3
免税店与零售市场的香烟售价差距	3.4
免税优惠被滥用的风险	3.5
审计署对海关程序的审查	3.6 - 3.7
免税店的销售活动	3.8 - 3.9
就免税店销售活动的实地审查工作	3.10 - 3.11
<i>审计署对免税店的销售活动的意见</i>	3.12 - 3.16

目 录 (续)

	段數
在海关检查柜位遭检查的旅客所占百分率	3.17 - 3.18
审计署对遭检查的旅客所占百分率的意见	3.19 - 3.21
审计署就滥用免税优惠进行的个案研究	3.22 - 3.23
审计署对个案研究结果的意见	3.24
免税优惠的24 小时规定	3.25
执行24 小时规定的困难	3.26
海关提出的补救措施	3.27
审计署对执行24 小时规定的困难的意见	3.28 - 3.29
海关的行李检查程序	3.30 - 3.31
审计署对海关的行李检查程序的意见	3.32 - 3.33
审计署对海关的香烟免税优惠的建议	3.34
当局的回应	3.35 - 3.37
第 4 部分：监察及衡量海关在打击走私香烟方面的表现	4.1
背景	4.2 - 4.3
私烟经营者的犯罪手法	4.4 - 4.5
反私烟特遣队	4.6 - 4.7
其他海关科部的运作	4.8
海关采用的工作表现指标	4.9
审计署对公布工作表现指标的意见	4.10 - 4.11
审计署就免税销售对走私活动的影响的意见	4.12 - 4.13
审计署对监察及衡量工作表现的建议	4.14
当局的回应	4.15 - 4.16
第 5 部分：海关对油公司的审计	5.1
碳氢油税	5.2
有关法例条文	5.3
海关的审计程序	5.4 - 5.5
审计署对先进国家的做法的研究	5.6
审计署对海关审计程序的意见	5.7 - 5.9
其他须予改善之处	5.10
审计署就海关对油公司的审计的建议	5.11
当局的回应	5.12

目 录 (续)

	段數
第6 部分：车辆非法加油活动	6.1
车辆非法燃油的种类	6.2
进行车辆非法加油活动的经济诱因	6.3 - 6.4
出售及使用非法燃油所引起的一些令人关注的问题	6.5
海关的行动	6.6 - 6.7
可能削弱海关执法工作成效的问题	6.8 - 6.9
非法使用合成汽油的问题	6.10 - 6.11
<i>审计署对非法使用合成汽油的意见</i>	6.12
关闭设有地下油缸的非法脱色工场所遇到的困难	6.13 - 6.15
<i>审计署对关闭设有地下油缸的非法脱色工场所遇到的困难的意见</i>	6.16 - 6.17
对免税有标记油类的管制	6.18 - 6.22
<i>审计署对免税有标记油类的管制的意见</i>	6.23 - 6.26
海关采用的工作表现指标	6.27
<i>审计署对工作表现指标的意见</i>	6.28
<i>审计署对海关打击车辆非法加油活动的行动的建议</i>	6.29
<i>当局的回应</i>	6.30 - 6.31
第7 部分：过境车辆的燃油免税优惠	7.1
过境车辆准予带入的免税柴油数量	7.2 - 7.3
政府帐目委员会关注的事宜	7.4
当局对政府帐目委员会的建设的回应	7.5
改善空气质素专责小组	7.6 - 7.8
审计署向环境运输及工务局的查询	7.9
专责小组在落实减低免税优惠方案的进展	7.10
在香港使用的内地柴油数量	7.11 - 7.13
<i>审计署对内地柴油被非法转移的风险的意见</i>	7.14 - 7.15
<i>审计署对尽量减低内地柴油被非法转移的风险的建议</i>	7.16
<i>当局的回应</i>	7.17 - 7.18
附录A：自一九九七年起的烟草及碳氢油税率	
附录B：二零零二年七月海关的组织图	
附录C：海关为实施开放式保税仓制度而进行的主要工作	

目 录 (续)

附录D：审计署人员在香港方面的免税店所观察的销售交易的分析(二零零二年六月及七月)

附录E：审计署就旅客遭截停以供海关检查的观察所得(二零零二年六月及七月)

附录F：审计署就旅客滥用免税优惠的观察所得(二零零二年六月及七月)

附录G：海关在打击非法燃油活动方面的工作表现资料

附录H：打击车辆非法加油活动方面的工作表现指标(海关透过多种途径公布)

附录I：环境运输及工务局对减低过境车辆的免税柴油优惠可为环境带来的益处的估计

附录J：中文版从略

香港海关为保障政府的应课税品税收而进行的工作

撮要及主要审计结果

A. **引言** 香港海关(海关)负责保障和征收《应课税品条例》规定的税款。该条例适用于四类应课税品,即酒类、烟草、碳氢油及甲醇。在2001-02年度,海关从应课税品征收了超过69 亿元的税款(第1.2 段)。

B. **帐目审查** 审计署进行审查,检讨海关为保障政府的应课税品税收而进行的工作,以确定海关的工作表现是否有可予改善之处。由于大部分税收(88%)来自碳氢油及香烟,是次审查集中探讨这两类应课税品(第1.6段)。各项主要审查结果概述于下文C 至G 段。

C. **对应课税品的一般管制** 海关现行的牌照及许可证制度大致已订立措施,管制应课税品的移动及贮存(第2.9 段)。不过,审计署注意到以下两方面仍需留意:

(a) **开放式保税仓制度的实施** 现时大部分保税仓均以海关人员驻仓形式营办。在二零零一年,海关在五个保税仓进行开放式保税仓制度试验计划。实施开放式保税仓制度会同时带来好处和风险。海关现行计划是在二零零三年一月实施开放式保税仓制度。控制风险的筹备工作正在进行,当中涉及九项主要工作。审计署认为,海关有需要在实施开放式保税仓制度之前完成各项主要工作。审计署又认为,有需要在开放式保税仓制度实施后的短期内检讨制度的运作,以确保税收因逃税而损失的风险已获适当管理(第2.13 至2.15 段);及

(b) **对内河船的海关管制** 与远洋轮船不同,目前并无规定内河船在进入本港前,须向海事处提交到达前知会。在二零零二年六月,《船舶及港口管制规例》经已修订,规定内河船须提交到达前知会。这项预期于本年度稍后生效的新规定,将有助海关对内河船进行管制。不过,由于内河船往来频密,加上香港的海岸线很长,审计署认为,监察内河船确保其遵照有关规定,以及对其实施海关管制,仍是一项重大挑战(第2.19 至2.23 段)。

D. **滥用香烟免税优惠** 香烟免税优惠对税收的影响很大。根据二零零二年三月政府作出的估计,本地居民每年携带入境的免税香烟共14 亿支(潜在税款达11.3亿元)。审计署的审查显示,海关有需要改善为防止、侦缉及阻吓滥用香烟免税优惠而采取的程序。是次审查集中于罗湖管制站,因为大部分(80%)的免税香烟均经由该管制站带入香港(第3.2 至3.6 段)。主要的审计意见如下:

- (a) **有需要密切监察免税销售** 依据经营免税店的牌照条件，持牌人有责任从销售方面防止免税优惠遭滥用。不过，这些牌照条件并未获持牌人遵从。因此，难以确保免税香烟只售予那些有权享用免税优惠的人士，而其数量亦不超逾其可享有的限额(第3.12段)；
- (b) **有需要更多海关检查** 鉴于人流庞大，在罗湖管制站的海关管制活动只会以抽样方式进行。审计署人员在二零零二年六月及七月期间，在罗湖管制站观察了选定的海关检查柜位的活动，发现只有0.88%通过选定柜位入境的旅客遭海关截停检查。此外，审计署人员密切观察了32名旅客的活动(这些旅客均在免税店内购买超过优惠限额的香烟)。审计结果显示滥用免税优惠者可轻易避过海关发现(第3.17至3.24段)；
- (c) **有需要执行24小时规定** 本地居民除非离港至少24小时(即24小时规定)，否则不得享用任何香烟免税优惠。海关一直关注即日来回的旅客违反24小时规定的情况，并且提出了多项措施解决上述问题。不过，审计署注意到，截至二零零二年七月，这些措施仍没有一项得到落实(第3.25至3.29段)；及
- (d) **有需要堵塞海关行李检查程序的漏洞** 现行的行李检查程序让滥用免税优惠的人士，即使在海关检查柜位被截查，仍可逃避刑罚。他们只须向海关人员申报有超额香烟，然后缴纳税款或向海关交出该等香烟。鉴于完税后这些香烟的成本仍较零售市场的价格为低，审计署认为，海关的现行程序对滥用免税优惠的人士来说，阻吓性极低(第3.30至3.33段)。

E. **海关对油公司的审计可予改善之处** 海关现时对油公司的审计方法主要是以交易为本的。审计署的研究显示，对于大型油公司，先进国家的海关当局通常采取以制度为本的审计方法对这些公司进行审计。由于以制度为本的审计方法更能有效地达到海关审计的目的，即得以确定油公司遵从法例规定，因此，审计署认为海关有需要考虑仿效先进国家采用以制度为本的审计方法(第5.6至5.8段)。

F. **海关打击车辆非法加油活动的工作** 海关一直采取各种行动，以打击车辆非法加油活动，当中包括提出修订法例、采取各种执法行动(例如扫荡非法油站)，以及推出奖励计划以征集情报报告(第6.6及6.7段)。审计署除注意到海关取得的成果外，亦发现其面对下列问题，这些问题如未能圆满解决，可能会削弱海关执法工作的成效：

- (a) **非法使用合成汽油的问题** 有迹象显示，橡胶溶剂和甲苯遭广泛滥用以制造合成汽油。面对在打击非法使用合成汽油作车辆燃油时所遇到的执

法困难，海关现正考虑制订措施管制这些化学品的销售及使用。不过，由于当中可能牵涉法例修订，要实施有关措施可能需时甚久(第6.10至6.12段)；

(b) **关闭设有地下油缸的非法脱色工场所遇到的困难** 关闭设有地下油缸的非法脱色工场是复杂的事宜。关闭该类工场所遇到的困难削弱了海关打击非法加油活动的工作成效，因为不法经营商可在扫荡行动后重开工场。为处理这个问题，一个跨部门工作委员会于二零零二年四月成立，由一名海关高级人员担任主席。审计署认为，为确保问题尽快解决，海关有需要监察委员会的工作进度(第6.15至6.17段)；及

(c) **非法使用有标记油类** 廉政公署在二零零零年年初进行的检讨指出，海关没有管制油公司将获豁免缴付税款的有标记油类分销给经销商，而经销商的身分及销售数量亦不详，导致海关难以监管这些经销商的活动。在廉政公署的检讨后，海关已采取各项行动，打击非法使用有标记油类。这些行动包括巡查选定的有标记油类经销商，以及对最终使用者进行特别核实工作。海关表示上述行动有效，而且有迹象显示非法燃油经销商已不再从油公司购买有标记超低含硫量柴油。审计署认为，海关仍须努力不懈，才能继续取得成效，并使问题受到控制(第6.19至6.26段)。

G. **过境车辆带入香港的内地柴油** 根据现行的免税安排，过境货车可将含硫量较香港供应的为高的内地柴油带入香港。每辆货车准予带入的数量，按货车的汽缸容量计，为100至300升不等。环境运输及工务局认为，现时并无充分环保方面的理由支持减低免税优惠。海关认为，将内地柴油从过境车辆非法转移供本地车辆使用的问题已受控制。审计署认为，只要过境车辆带入香港的柴油数量(估计每年6.79亿升)远远超过其运作需要(估计每年2.36亿升)，内地柴油被非法转移的风险便会仍然存在。海关有需要密切监察非法转移内地柴油的问题，并采取持续的执法行动，以防止非法转移内地柴油的问题死灰复燃(第7.2及7.9至7.15段)。

H. **审计署的建议** 审计署提出以下各项主要建议，认为海关关长应：

对应课税品的一般管制

(a) 确保海关在实施开放式保税仓制度之前，作好充分准备，特别是完成各项主要工作(第2.16(a)段)；

(b) 在开放式保税仓制度实施后的短期内(例如六个月)，检讨制度的运作，以确保税收因逃税而损失的风险已获适当管理(第2.16(b)段)；

- (c) 征询海事处的意见，以密切监察内河船有否遵守新的法例规定，并善用到达前知会作海关管制用途(第2.25(a)段)；

滥用香烟免税优惠

- (d) 就审计署的观察所得，全面检讨海关为防止、侦缉及阻吓滥用香烟免税优惠而采取的程序(第3.34段)；
- (e) 密切监察免税店的销售活动，确保牌照条件已获遵从(第3.34(a)段)；
- (f) 检讨是否需要更多海关检查，以增加于海关检查柜位查出旅客滥用免税优惠的机会(第3.34(g)段)；
- (g) 联同有关方面(包括入境事务处)采取行动，尽快落实措施，有效地执行香烟免税优惠的24小时规定(第3.34(h)段)；
- (h) 采取紧急行动，堵塞行李检查程序的漏洞，以确保能够对在海关检查柜位截获的滥用免税优惠的人士施加足够刑罚，同时阻吓这种滥用行为(第3.34(i)段)；

海关对油公司的审计工作

- (i) 考虑仿效先进国家采用以制度为本的审计方法(第5.11(a)段)；

海关打击车辆非法加油活动的工作

- (j) 拟定行动计划，订出明确的关键日期，以监察在实行控制售卖及使用合成汽油原料的措施方面的进度(第6.29(a)段)；
- (k) 拟定行动计划，订出明确的关键日期，以监察跨部门工作委员会在解决永久关闭非法脱色工场问题的进度(第6.29(c)段)；
- (l) 继续致力保持海关管制使用有标记油类的成效，使非法使用有标记油类的问题受到控制(第6.29(d)段)；
- (m) 定期进行核实工作，以侦查可能滥用有标记油类的情况(第6.29(e)段)；

非法转移内地柴油

- (n) 采取持续的执法行动，以防止非法转移内地柴油的问题死灰复燃(第7.16(a)段)；及
- (o) 考虑是否需要加强海关在路边检查车辆的工作(第7.16(b)段)。

I. 当局的回应 当局大致上同意审计署的建议。

第 1 部分：引言

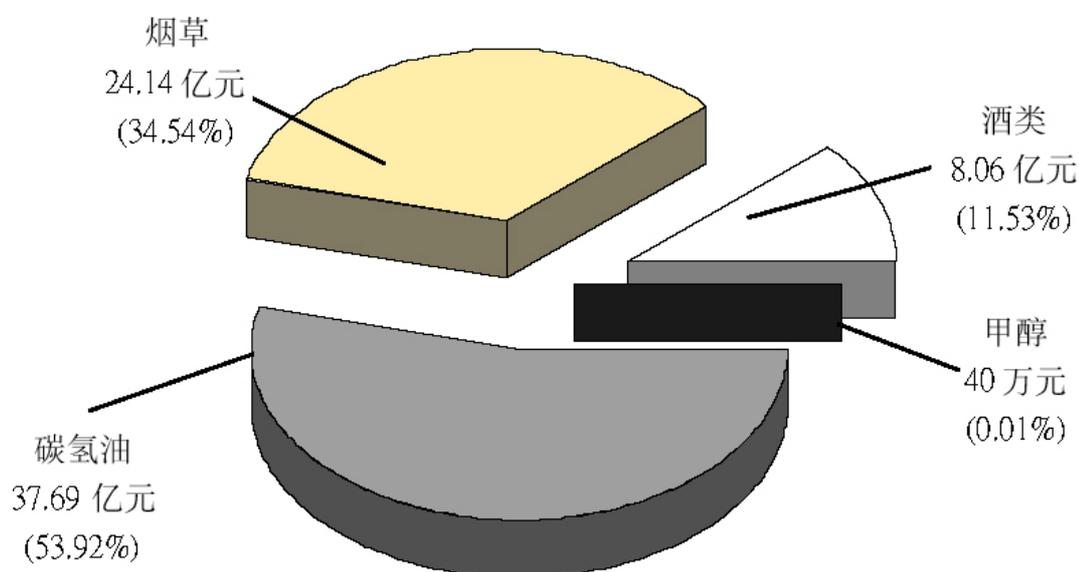
1.1 本部分阐述是次审查的背景，并概述其目的及范围。

背景

1.2 香港海关(海关)负责保障和征收《应课税品条例》(第 109 章)规定的税款。现时该条例适用于四类应课税品，即酒类、烟草、碳氢油(注1)及甲醇。从应课税品所得的税收是取决于立法会批准的税率及本地销售数量。(烟草及碳氢油的税率载于附录A。)在2001-02年度，海关从应课税品征收了超过69亿元的税款，有关分析载于下文图一。

图一

2001-02 年度的税收分析



资料来源：海关的记录

注1： 须课税的碳氢油有三类，即轻质柴油、汽油及飞机燃油。

营商环境的转变

1.3 近年来，由于本港与内地的社会及经济联系加强，以及珠江三角洲不断发展，过境旅客及车辆均稳步增加。举例来说，过去五年，罗湖管制站的抵境旅客总数上升了60%，由一九九七年的2 840 万人增至二零零一年的4 540万人。同一期间，三个陆路边境管制站(落马洲、文锦渡及沙头角)的抵境车辆总数亦上升19%，由一九九七年的480 万辆增至二零零一年的570 万辆。旅客、货物、飞机、车辆及船只过境往来数量增加，使海关更难侦缉走私活动。

海关的角色

1.4 近年来，海关作为执法机构的传统角色所涉范畴已显著扩大。在科技发展日新月异的全球化营商环境中，商界期望海关同时充当贸易便利促进者，以助业界“适时”付运，使他们绝不落后于市场上的竞争对手。作为保障税收的执法机关，以及增加本港竞争力的贸易便利促进者，海关须在两者之间取得适当平衡。为能有效地履行这两项职责，海关一直在资讯科技的支援下，推广在其运作中采用情报和风险管理。

海关的组织

1.5 于二零零二年八月，海关的编制共有5 163 个职位，辖下共有五个工作单位——行政及税务处、边境及港口处、情报及调查处、贸易管制处及文职行政处(注2)。行政及税务处负责各项有关应课税品的事宜，以及推行与这些事宜有关的政策。边境及港口处和情报及调查处均在保障税收的工作上担当重要的执行角色。海关的组织图载于附录B。

帐目审查

1.6 审计署最近进行审查，检讨海关为保障政府的应课税品税收而进行的工作，以确定海关的工作表现是否有可予改善之处。由于大部分税收(88%)来自碳氢油及香烟，是次审查集中探讨这两类应课税品。审查范围包括以下各项：

- (a) 海关对完税前应课税品的一般管制(见下文第2 部分)；
- (b) 防止、侦缉及阻吓滥用香烟免税优惠的程序的成效(见下文第3 部分)；
- (c) 监察及衡量在打击走私香烟方面的表现(见下文第4 部分)；
- (d) 海关对油公司的审计(见下文第5 部分)；

注2： 在2002 - 03年度海关的经常开支预算为19.7亿元。

- (e) 车辆非法加油活动的问题，以及海关对付这个问题的措施(见下文第6部分)；及
- (f) 政府在减少过境车辆按免税安排带入香港的柴油数量的进展(见下文第7部分)。

第 2 部分：对应课税品的一般管制

2.1 本部分探讨海关对完税前应课税品的一般管制。

藉牌照及许可证施行管制

2.2 任何人进口、出口、或制造应课税品，必须持有由海关签发的进出口牌照或制造商牌照。至于贮存应课税品，海关签发三种保税仓牌照，即一般保税仓(注3)、公众保税仓(注4)及私用保税仓(注5)。

2.3 上述牌照就经营应课税品订定条款及条件。海关透过这些条款及条件来规管持牌人如何处理应课税品。为保障税收，持牌人可能须缴交保证金。

2.4 凡应课税品进出香港，均受到许可证的管制。海关签发三种应课税品许可证，即：

- (a) **应课税品搬运许可证** 当应课税品从进口运输工具移往保税仓，或从一个保税仓移往另一保税仓，或是从工厂移往保税仓，均须领取应课税品搬运许可证；
- (b) **已完税货品移走许可证** 这种许可证是在完税后签发。应课税品从进口运输工具或保税仓移往本地零售商店出售，均须领取已完税货品移走许可证；及
- (c) **出口许可证** 当应课税品从保税仓移往出口运输工具，或从进口运输工具移往出口运输工具作转口时，均须领取出口许可证。

对应课税品移动的管制

2.5 无论应课税品循陆路、航空路线或水路运入香港，均须领有应课税品搬运许可证或已完税货品移走许可证。至于从保税仓移走的出口应课税品，则须领有出口许可证。下文图二及图三分别显示对应课税品进口及出口的管制程序。

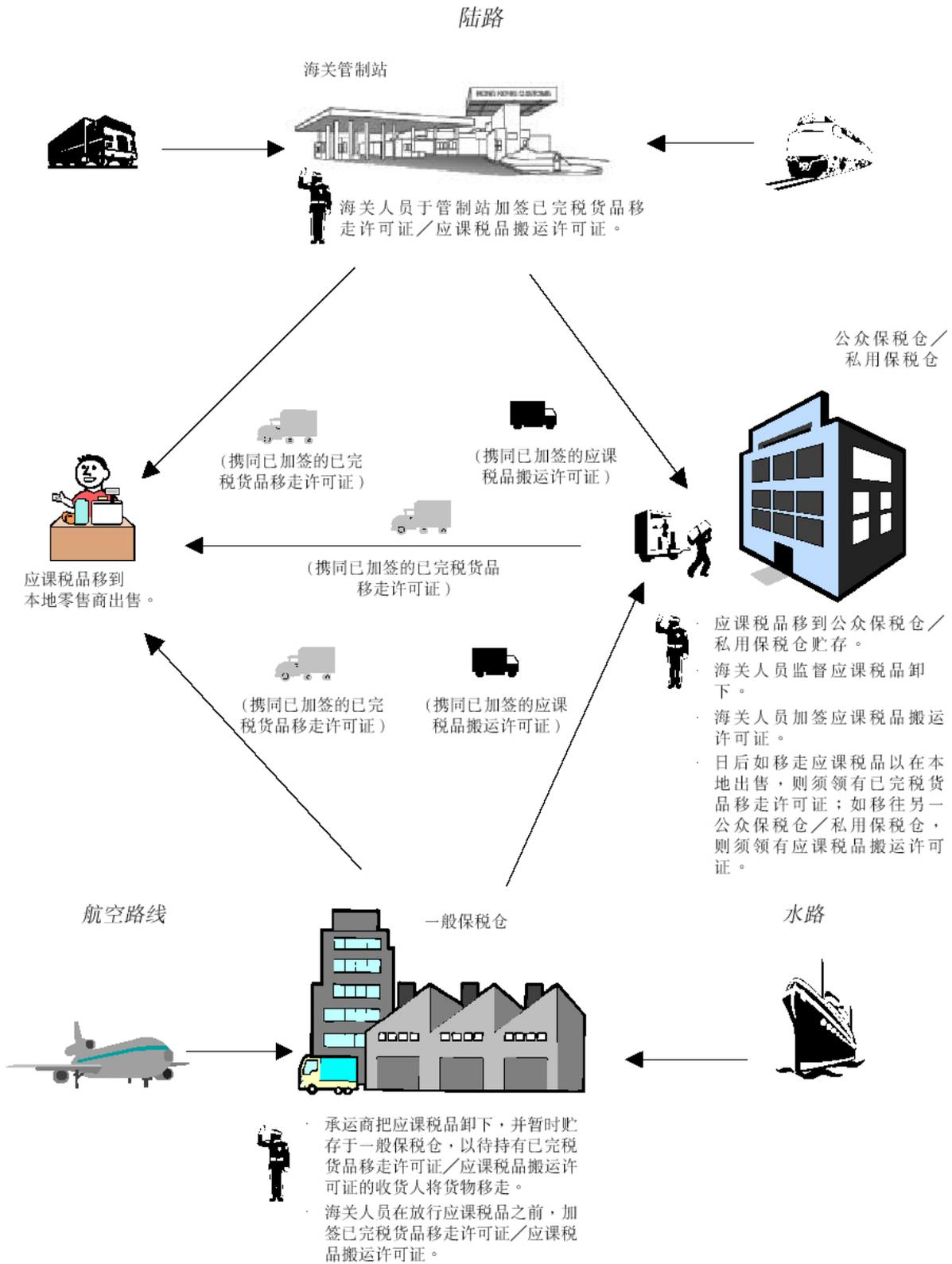
注3：一般保税仓位于航运码头及机场，以便暂时贮存由承运商卸下的入口应课税品，或有待运送出口的应课税品。

注4：公众保税仓指持有提供应课税品公众贮存设施牌照的仓库。

注5：私用保税仓指仅可贮存仓库持牌人拥有的应课税品的仓库。

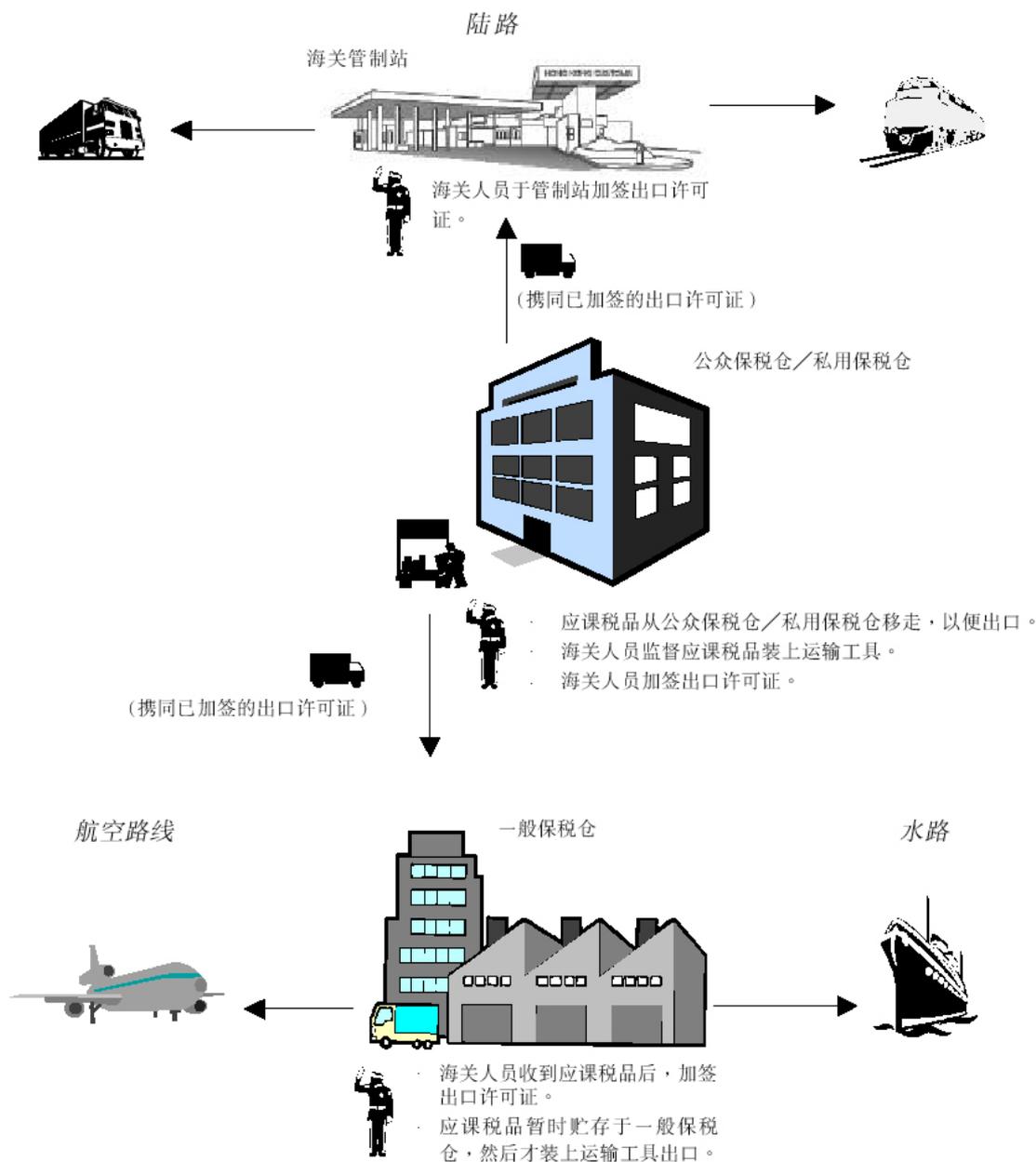
图二

应课税品进口的管制程序



图三

应课税品出口的管制程序



注：对应课税品出口的额外规定：

- 船上的高级人员/货运督导员须在有关出口许可证上证明收到出口的货品；
- 可能须提供目的地的海关当局所签发的卸货证；及
- 若将碳氢油出口，出口许可证持有人须在运载碳氢油的船只离开港口之前两小时，将付运详情向海关报告。

保税仓的安排

2.6 保税仓是一种延迟缴税的设施。应课税品拥有人可将他们未完税的货品贮存在由海关管制的货仓内，直至他们的税务责任解除为止。税务责任要待该等货品已完税或出口后才解除。

2.7 香港现时共有57个保税仓，其中48个以**海关人员驻仓制度**形式营办，用作贮存香烟及酒类。在这种营办形式下，海关人员会驻守保税仓，管制应课税品的进出及记录存货数量(注6)。海关人员会定期以抽样方式实地检查存货。保税仓持牌人则须每星期及每月向海关提交报表，载录期间存货的进出及结余。海关会根据其签发的应课税品许可证核对报表内的资料。

2.8 其余九个保税仓以**开放式保税仓制度**形式营办，用作贮存碳氢油或营运啤酒厂。在这制度下，海关人员不会被派驻保税仓对其运作进行实地监管。

审计署对管制环境的意见

2.9 审计署注意到，现行的牌照及许可证制度已订立措施管制应课税品的移动及贮存。不过，以下两方面仍需留意：

- (a) 开放式保税仓制度的实施(见下文第2.10至2.15段)；及
- (b) 对内河船的海关管制(见下文第2.19至2.24段)。

开放式保税仓制度的可行性顾问研究

2.10 正如上文第2.7段所述，现时大部分保税仓均以海关人员驻仓制度形式营办。政府在一九九九年委托顾问公司参考海外地区的经验及做法(注7)，研究可否把开放式保税仓制度扩展至全港所有保税仓。该项研究证实，为香港引进开放式保税仓制度是可行而有裨益的，并证实将开放式保税仓制度扩展至烟酒业会减低贸易商的遵从成本，促进商机，以及提高香港在国际市场的竞争力。

2.11 顾问研究又指出，在开放式保税仓制度下，瞒骗政府税收、货物不知所终、盗窃、应课税品处理不当等情况，通常会随驻仓海关人员撤走而有所增加。顾问研究指出的风险包括：

- 货物从一个保税仓转运往另一保税仓期间遗失
- 已申报货物没有被送抵货仓

注6： 根据海关人员驻仓制度的安排，保税仓营办商须就派驻保税仓的关员的职工成本，缴付“海关当值费用”。

注7： 顾问注意到，澳洲、加拿大、新西兰、星加坡、英国及美国已转用开放式保税仓制度。

- 货仓的存货被移走，包括货仓存货被市面上不符合标准的货物取代
- 出口货物没有放进出口货柜装运
- 可能出现不符合许可证规定的情况
- 存货检查若不经常进行，“未完税”货品会在没有许可证的情况下流入市场或被放行至其他保税仓

2.12 顾问研究的结论是，如海关订立全面的审计及风险管理制度，则可控制损失税收的风险。为减低在开放式保税仓制度环境下损失税收的风险，顾问研究建议海关应收紧对保税仓营办商的发牌、贮存及备存记录规定。顾问研究亦建议采用有系统的审计方法，查核保税仓营办商是否遵从规定。截至二零零二年七月，有关实施这些额外规定所需的筹备工作正在进行。附录C 显示截至二零零二年七月，海关的筹备工作进度。

开放式保税仓制度试验计划

2.13 在二零零一年一月至六月期间，海关在五个保税仓进行试验计划，以测试实施开放式保税仓制度的情况。海关报称，参与者的反应极为正面；此外，从参与计划的保税仓所征收的税款，与同期从其他保税仓征得的税款水平比较，并无异常之处。截至二零零二年七月，因应全面实施开放式保税仓制度的法例修订工作，正在进行。如法例修订获得通过，海关现行计划是在二零零三年一月实施开放式保税仓制度。

审计署对实施开放式保税仓制度的意见

2.14 **实施开放式保税仓制度前的主要工作** 实施开放式保税仓制度会同时带来好处和风险。海关清楚知道当中涉及的风险，并已进行筹备工作，收紧对保税仓营办商的发牌、贮存、备存记录及审计规定，以控制这些风险。如附录C 显示，这些筹备工作涉及九项主要工作。截至二零零二年七月，其中两项工作已完成，六项仍在进行，另有一项则尚未展开。审计署认为，在实施开放式保税仓制度之前，海关有需要作好充分准备，特别是完成附录C 所载各项主要工作。

2.15 **减少对应课税品的移动的监管** 由于把应课税品从保税仓装上货柜或由货柜卸下到保税仓所涉风险甚高(例如应课税品可能在没有适当的许可证的情况下被移走)，所以在海关人员驻仓制度下，海关对保税仓营办商的上落货运作进行100%的监管。在二零零三年实施开放式保税仓制度后，海关打算把对这些运作的监管减少至仅约10%。在这方面，审计署注意到，开放式保税仓制度试验计划在二零零一年进行时，海关仍对参与计划的保税仓的上落货运作维持100%的监管。换言之，该项试验计划并未完全测试减低监管程度可能造成的影响。审计署认为，海关有需要开放式保税仓制度实施后的短期内(例如六个月)，检讨制度的运作，以确保税收因逃税而损失的风险已获适当管理；特别是要密

切注意对应课税品上落货运作减少监管后的影响，以确保不会造成税收损失。(中间内页照片一显示海关人员正监督应课税品从货车卸下至保税仓。)

审计署对实施开放式保税仓制度的建议

2.16 审计署建议海关关长应：

- (a) 确保海关在实施开放式保税仓制度之前，作好充分准备，特别是完成附录C所载各项主要工作；
- (b) 在开放式保税仓制度实施后的短期内(例如六个月)，检讨制度的运作，以确保税收因逃税而损失的风险已获适当管理；及
- (c) 特别要密切注意对应课税品上落货运作减少监管后的影响，以确保不会造成税收损失。

当局的回应

2.17 海关关长同意审计署的建议。他表示：

- (a) 附录C所载的九项主要工作，进展符合预期。第1及2项工作经已完成，第4、6、7及8项现正进行。第3、5及9项则须待《2002年应课税品(修订)条例草案》获通过后，方可完成。海关计划在开放式保税仓制度实施前完成上述所有工作；
- (b) 廉政公署将于开放式保税仓制度第一阶段(不包括酒房)实施后三个月，对该制度进行检讨。海关则会于开放式保税仓制度全面实施后(包括酒房)三个月，进行实施后的检讨。当第一次检讨所建议的改善措施落实后三个月，海关会再作进一步的检讨；及
- (c) 特别在该制度实施初期，会密切监察对应课税品上落货运作减少监管后所带来的影响。有关影响将在上文(b)项所述的实施后的检讨中仔细研究。

2.18 财经事务及库务局局长表示：

- (a) 政府已接纳有关顾问研究的建议，以尽量减低损失税收的风险，并已相应将有关建议在立法会现正审议的《2002年应课税品(修订)条例草案》中提出；及
- (b) 他支持海关在开放式保税仓制度实施后的短期内检讨制度的运作。

对内河船的海关管制

2.19 内河船指往来香港与珠江沿岸和华南一带港口的船只。在二零零一年，抵港的内河船有116 000多艘。与远洋轮船不同，目前并无法规规定内河船在进入本港水域前，须向海事处提交到达前知会。受到若干因素的限制，海关难以对内河船进行有效的管制。这些因素包括下列各项：

- (a) 每天均有大量内河船在未有提交到达前知会的情况下进出香港；
- (b) 香港的海岸线很长，海关很难对内河船进行监察；
- (c) 内河船可在香港水域自由航行，而并非所有内河船须经过海关检视(注8)；
- (d) 内河船并非经常有航运时间表(注9)；及
- (e) 尽管香港内河码头设有保税仓，管制应课税品在清关手续办妥前的移动事宜，但公众货物装卸区并无设置任何保税仓。

2.20 与远洋轮船不同，由于内河船可在香港水域自由航行而无须通过海关管制站，海关无法有系统地拣选内河船进行检查。内河船被利用来走私应课税品来港的风险颇高。(中间内页照片二显示一艘涉及走私大量私烟进入香港的内河船。)

2.21 在一九九七年，廉政公署完成有关海关检视内河船的研究。下文表一载有廉政公署提出的两项主要建议及海关的回应。

表一

廉政公署对检视内河船的建议及海关的回应

廉政公署的建议	海关的回应
(a) 海关应设立 电脑资料库 ，用以记录内河船的进出境时间表。这资料库会作为 拣选船只进行检查 的依据。	海关同意有关建议，但指出由于许多内河船在进出境时不会作出申报，因此难以收集内河船的进出境资料，以设立资料库。
(b) 海关应开发一套 管理资讯系统 ，用以贮存个别内河船的航运时间表和曾对其采取的执法行动的有关资料。这些资料一般可作 管制和策划 用途，亦可特别用于 拣选“可疑内河船” 作为 检查目标 。	海关同意一个贮存对内河船采取的执法行动的综合统计数字的资料库，会有助分析走私趋势和进行策划。当获增拨资源后，海关会考虑实施这项建议。

资料来源：海关的记录

注8：内河船可停泊在香港内河码头、八个公众货物装卸区或中流浮标。

注9：只有停泊在香港内河码头及公众货物装卸区的内河船有航运时间表。

最新发展

2.22 在二零零二年六月，《船舶及港口管制规例》(第313A章)修订如下：

- (a) 规定任何吨位数量的船只和内河船均须向海事处提交到达前知会(见上文第2.19段)；及
- (b) 规定船只在到达前知会内申报其抵港后拟使用的泊位或碇泊处，以方便海关计划其检查工作。

截至二零零二年七月，经修订的规例的生效日期仍未订定。

审计署对内河船的海关管制的意见

2.23 **仍须面对挑战** 审计署欢迎上述法例修订，以协助海关对内河船进行管制。不过，由于内河船往来频密，加上香港的海岸线很长，因此监察内河船确保其遵照有关规定，以及对其实施海关管制，仍是一项重大挑战。审计署认为，海关有需要征询海事处的意见，以密切监察内河船有否遵守新的法例规定，以及善用到达前知会作海关管制用途。

2.24 **有需要实施廉政公署的建议** 审计署的查询发现，截至二零零二年七月，海关仍未按照上文表一所载的廉政公署的建议，开发内河船的电脑资料库／管理资讯系统。审计署认为，开发这类资料库／管理资讯系统，有助海关加强对内河船的海关管制(例如针对某些内河船进行检查)。由于内河船有被用作走私的风险，海关有需要再次研究廉政公署的建议，并在资源许可的情况下，优先予以实施。

审计署对内河船的海关管制的建议

2.25 审计署**建议**海关关长应：

- (a) 征询海事处的意见，以密切监察内河船有否遵守新的法例规定，并善用到达前知会作海关管制用途；及
- (b) 考虑优先开发电脑资料库及管理资讯系统，以加强对内河船的海关管制。

当局的回应

2.26 海关关长大致同意审计署的建议。他表示：

- (a) 虽然《2002年船舶及港口管制(修订)规例》的生效日期仍未订定，一台属于海事处的内河货船港口手续系统的电脑终端机已装设于海关。内河船到达前知会的资料虽然并非十分完备，但已可供海关使用。当上述新规例于本年稍

后开始生效时,海关便会取得所有内河船的航运资料(例如过往进出香港的记录、停泊处及船只代理人)。海关会与海事处紧密合作,监察内河船遵守新规例的情况,并善用这些资料作海关管制用途;及

- (b) 此外,海关现正改善其海关电脑管制系统(见附录C 第4项),以便贮存对内河船的执法记录。海关相信,经改善后的海关电脑管制系统,联同内河货船港口手续系统,会提供有效的资料库来支援对内河船的海关管制。

第 3 部分：滥用香烟免税优惠

3.1 本部分探讨海关为防止、侦缉及阻吓滥用香烟免税优惠而采取的程序是否有效。

香烟免税优惠

3.2 二零零二年七月五日前，离港至少24小时的本地居民，在返港时可携带免税香烟100支(注10)。财政司司长在二零零二年三月的《财政预算案演词》内建议，将本地居民入境时可携带的免税香烟数量降低40%。政府当时预计本地居民每年携带入境的免税香烟共14亿支(潜在税款达11.3亿元)。假设部分本地居民因免税优惠被削减而改为在香港购买多些香烟，政府预计来自香烟的税款便会增加，因而带来额外税收。新的免税优惠限额，即每名本地居民入境时可携带60支免税香烟，于二零零二年七月五日生效。

3.3 至于非本地居民的香烟免税优惠，则维持不变，即每人200支。

免税店与零售市场的香烟售价差距

3.4 免税香烟可于边境管制站抵境大堂内的免税店(注11) 购买。免税店的香烟售价远低于零售市场售价，很大程度上与免税优惠有关。以罗湖管制站的免税店为例，部分流行牌子香烟的售价为每包(20支) 10元，与零售市场每包32元比较，旅客若在免税店购买香烟，每包可节省22元(或69%)。若购买三包(共60支)，所节省的款项为66元，五包(共100支) 为110元，10包(共200支) 为220元。

免税优惠被滥用的风险

3.5 免税店与零售市场的香烟售价差距甚大，成为旅客购买免税香烟的重要诱因，有些免税香烟可能在滥用免税优惠的情况下被携带入香港。滥用免税优惠的形式有以下几种：

- (a) 本地居民 **没有**离港至少24小时(下称“24小时规定”)，而在入境时携带不超过60支香烟(二零零二年七月五日前的限额为100支香烟)；
- (b) 本地居民入境时携带超过60支香烟(二零零二年七月五日前的限额为100支香烟)，不论他们是否违反24小时规定；及
- (c) 非本地居民入境时携带超过200支香烟。

注10： 根据《应课税品条例》，海关关长可决定获豁免缴付税款的应课税品数量，并在宪报刊登。

注11： 在罗湖边境管制站、香港国际机场、港澳码头及中港码头的抵境大堂内均设有免税店。

审计署对海关程序的审查

3.6 鉴于香烟免税优惠对税收的影响很大，审计署最近就海关的运作进行审查，以评估其为防止、侦缉及阻吓滥用免税优惠所采取的程序的功效。是次审查集中于罗湖管制站，因为大部分(80%)的免税香烟均经由该管制站带入香港。

3.7 在二零零二年六月及七月，审计署人员曾多次以普通旅客身分在罗湖管制站作实地审查，以确保了解有关运作的真实情况。期间，他们并没有披露其审计人员身分。是次审查包括以下范围：

- (a) 免税店的销售活动(见下文第3.8至3.16段)；
- (b) 在海关检查柜位遭检查的旅客所占百分率(见下文第3.17至3.21段)；
- (c) 审计署对滥用免税优惠的个案研究(见下文第3.22至3.24段)；
- (d) 免税优惠的24小时规定(见下文第3.25至3.29段)；及
- (e) 海关的行李检查程序(见下文第3.30至3.33段)。

免税店的销售活动

3.8 对于经由罗湖管制站入境的旅客，内地及香港两方面均设有免税店，他们可于办妥内地离境手续后，或于办理香港入境手续前，在该等商店购买免税香烟。(中间内页照片三显示旅客在罗湖管制站抵境大堂购买免税香烟。)

3.9 香港方面的免税店是根据海关签发的牌照经营。为从销售方面防止滥用免税优惠，牌照条件规定持牌人负有若干责任。有关牌照条件如下：

- (a) 所有应课税酒类及烟草只可售卖或供应予罗湖管制站的入境旅客。持牌人须检查旅客的护照或旅行证件以**确定其身分**；
- (b) 持牌人须确保售卖予入境旅客的应课税品数量**不得超出其可享有的免税优惠限额**，该免税优惠限额须扣除旅客带入香港的免税品数量；及
- (c) 应课税品的销售须以有连续编号的发票作记录，而发票至少保存两年，并随时可供海关核实。发票所载的资料须包括**顾客姓名**及售出货品的数量。

就免税店销售活动的实地审查工作

3.10 审计署人员于二零零二年六月及七月实地审查期间(见上文第3.7段)，观察了罗湖管制站抵境大堂内两间免税店的销售活动。审计署人员并在以顾客身分排队等候购买免税品时，详细观察了100宗香烟交易。在这100宗交易中，有72宗是于二零零二年七月五日前观察所得，其余28宗为该日或其后观察所得。附录D刊载对这些交易的分析。

3.11 审计署人员发现，一般而言，持牌人均**没有遵守**上文第3.9段所述的牌照条件。审计署人员报告以下观察所得：

一般观察所得

- (a) 一宗交易通常于数秒钟内完成(亦见下文第3.14段)。售货员并无试图检查顾客的护照或旅行证件，以确定其身分；
- (b) 售货员并无询问顾客是本地居民或非本地居民，亦无询问顾客是否已离港至少24小时。在欠缺这些资料的情况下，售货员便无法分辨顾客是否有资格享用免税优惠，或所购货品是否已超出其免税优惠限额；
- (c) 即使发票上有指定的空位供填写有关资料，但售货员并无询问顾客的姓名，亦无将这些资料记录在发票上；

对二零零二年七月五日前的72宗交易的具体观察所得

- (d) 在这72宗交易中，有57名顾客各购买100支香烟(即五包)，另外15名顾客各购买200支香烟(即10包)。审计署人员注意到，其中只有两宗个案的顾客在要求买烟时受到查问。在这两宗个案中，顾客的要求(其中一人要求购买15包，另外一人要求购买30包)被拒绝。售货员告知顾客最多只可购买10包香烟(注12)，而顾客亦听从售货员的意见，各人购买10包；及

对二零零二年七月五日或其后28宗交易的具体观察所得

- (e) 在这28宗交易当中，有18宗的顾客各购买60支香烟(即三包，这是二零零二年七月五日开始生效的新免税优惠限额)。在余下的10宗交易中，每名顾客购买的香烟数量由80支(即四包)至300支(即15包)不等。审计署人员注意到，即使售货员经常提醒顾客有关新的免税优惠限额，但却极少拒绝顾客超额购买的要求。

注12： 售货员没有解释销售限额为何定于10包，而这个数量相当于本地居民当时可享用的免税优惠(即五包)的两倍。

审计署对免税店的销售活动的意见

3.12 **有需要更密切监察免税销售活动** 依据免税店的牌照条件，持牌人有责任从销售方面防止免税优惠遭滥用。然而，这些牌照条件并未获遵从，因此难以确保免税香烟只售予有权享用免税优惠的人士，而其数量亦不超逾可享有的限额。审计署认为，海关有需要密切监察免税店的销售活动，确保牌照条件获得遵从。

3.13 **有需要改善续牌程序** 经营免税店的牌照须每年续期。海关的做法是在批准续牌之前进行一次年检。从年检报告中，审计署注意到，年检的重点在于若干范畴，包括贮存情况、卫生情况，以及免税店和相关货仓的保安。此外，视察人员须评估持牌人在管制方面的一般成效，以及随机实地抽查免税店和货仓内的应课税品数量。然而，年检报告中并无显示视察人员曾处理店内有关免税品销售的问题。审计署认为，海关在每年续牌工作中，有需要特别注意免税店的销售活动。在予以续牌前，海关必须信纳持牌人已完全遵从有关牌照条件。

3.14 **应为销售交易预留足够时间** 除牌照条件外，位于罗湖管制站抵境大堂的免税店的日常运作，亦受《人潮管制制度及运作安排的指引和程序》规管，该指引是针对控制人群及旅客人流的需要而发出的。根据该指引，为免阻碍旅客人流，免税店的经营者须确保店内有足够人手，使每项交易能于五秒内完成。审计署关注到，每项交易须在五秒内完成的规定，使持牌人难以遵从有关牌照条件(见上文第3.9段)。审计署认为，海关有需要征询有关方面(例如入境事务处及警方)的意见，检讨每项交易须在五秒内完成的规定。当局须在有需要利便旅客人流，以及给予持牌人足够时间在全面遵从有关牌照条件的情况下完成交易两者之间求取平衡。

3.15 **有需要就24小时规定发出指引** 如下文第3.26段所述，在侦查旅客有否违反24小时规定方面，海关目前有实际的困难。审计署认为，海关有需要发出指引，协助持牌人履行与24小时规定有关的责任。指引应清楚述明当局预期持牌人应采取哪些行动以履行其责任。

3.16 **有需要谋求与内地合作** 单靠罗湖抵境大堂的免税店遵从牌照条件，并不足以确保免税香烟只售予有权享用免税优惠的旅客，而其数量亦不超逾可享有的限额。因为，入境旅客或会选择在内地方面的免税店购买免税香烟(见上文第3.8段)，而这些免税店是不受香港海关所管制的。为从销售方面协助防止滥用免税优惠，审计署认为，海关有需要考虑谋求与内地有关部门合作，从而收紧对在内地方面销售免税香烟的监管。

在海关检查柜位遭检查的旅客所占百分率

3.17 完成入境手续后，抵境旅客须前往海关检查柜位，办理清关手续。驻守柜位的海关人员截查旅客时会：

- (a) 询问旅客是否有须申报的物品(例如应课税品、危险药物、军火及弹药)；
- (b) 检查行李；及
- (c) 对任何不能开启供详细检查，或很可能在开启时遭受损坏的行李或物品，安排X光扫描。

3.18 鉴于人流庞大，在罗湖管制站的海关管制活动只会以抽样方式进行。根据海关的工作表现资料，在截至二零零二年三月三十一日为止的财政年度内，海关人员在罗湖管制站检查了504万名抵境旅客，相当于该年度内经罗湖管制站来港的抵境旅客约10%。

审计署对遭检查的旅客所占百分率的意见

3.19 **实地审查工作** 审计署人员于二零零二年六月及七月的实地审查中，观察了选定的海关检查柜位的活动，并特别留意在观察期间遭截查(注13)的抵境旅客数目。审计署人员报告，在观察期间，共有36 420名旅客通过选定的柜位，其中322人(即0.88%)遭截停以供海关检查。平均而言，于每个柜位，约每两分钟便有一名旅客遭截停以供海关检查。详情载于附录E。

3.20 **有需要提高工作表现资料的准确性** 审计署人员的观察结果显示，遭截查的旅客所占百分率甚低(即0.88%)，与海关的工作表现资料显示，有10%的旅客遭检查(见上文第3.18段)并不一致。经审计署查询，海关在二零零二年八月向审计署解释，上述两个百分率不能直接比较。这是因为海关的工作表现资料所示遭检查的旅客人数，不但包括在海关检查柜位遭截查的旅客人数，还计及透过其他方法处理的旅客数目，包括在管制站内便衣人员对旅客活动所进行的一般及有目标监察，以及“犬只嗅探”行动(即使用经特别训练的犬只侦查走私及贩毒活动)。不过，审计署的查询显示，在罗湖管制站透过各种方法进行海关检查的海关人员无须就其检查的旅客数目适时拟备正式记录。没有这些记录，便很难保证有关工作表现资料的准确性，因为这些资料是凭记忆及猜估编制的。审计署认为，海关有需要就收集、记录及核实工作表现资料制定适当程序，以确保所得资料准确可靠。

3.21 **有需要进行更多海关检查** 审计署了解到，罗湖管制站的庞大人流可能会限制海关人员在海关检查柜位进行检查的覆盖程度。不过，审计署人员观察到，在柜位遭检查的旅客所占百分率甚低(即0.88%)，这意味着滥用免税优惠被察觉的机会甚微。审计署认为，海关必须检讨是否需要进行更多海关检查，以增加于海关检查柜位查出旅客滥用免税优惠的机会。审计署在下文第3.24段提出的意见亦与此有关。

注13：本审计报告中的“截查”一词指上文第3.17(a)、(b)及(c)段提及的其中一项或多项行动。

审计署就滥用免税优惠进行的个案研究

3.22 审计署人员于二零零二年六月及七月的实地审查中，曾观察海关所进行的抽查对侦缉滥用免税优惠的成效。审计署人员对一些办妥内地离境手续的入境旅客，采取了下列的程序：

- (a) 在免税店内留意买了超过100支香烟(或在二零零二年七月五日或以后所观察的个案中买了超过60支香烟) 的旅客；
- (b) 观察上述旅客是否一人独行，以及没有跟别人合购这些香烟；
- (c) 跟随这些旅客至香港入境事务柜位，并凭他们是否使用香港身分证办理入境手续，以确定他们是否本地居民；及
- (d) 跟随这些旅客至海关检查柜位，并观察海关人员有否截查他们。

3.23 据审计署人员报告，符合上文第3.22(a)段所描述的旅客甚多。不过，由于资源所限，审计署人员只能对其中 32 名该等旅客进行上述各项程序。审计结果显示，该32名旅客均滥用免税优惠，但却没有一人在海关检查柜位遭截停以供海关检查(详情见附录F)。审计结果的实例载于下文个案A至C，以资说明。

个案A

个案详情

二零零二年六月八日下午五时左右，一名男子从内地方面两间不同免税店购买800支香烟(即40包)，并将香烟放入袋子后步行往香港方面。他一人独行。审计署人员跟随该男子进入抵境大堂。该男子选择了只供香港居民使用的入境检查柜位，审计署人员紧随着他，并清楚看见他以香港身分证办理入境手续。下午五时十二分左右，该男子通过海关检查柜位。他并未有被海关截停检查。

审计署的意见

该男子是本地居民。倘他离港超过24小时，便可携带100支免税香烟返港。虽然审计署对该男子离港多久并无资料，但他返港时携带800支香烟已远远超过有关免税优惠的限额。这是一宗明显滥用免税优惠的个案。

个案B

个案详情

二零零二年六月十四日下午六时左右，一名妇人从内地方面一间免税店购买200支香烟(即10包)。该妇人一人独行。审计署人员跟随她进入罗湖抵境大堂，其后该妇人再向香港方面一间免税店购入了60支香烟(即三包)。审计署人员紧随她到达一个入境检查柜位，并清楚看见该妇人以香港身分证办理入境手续。下午六时十七分左右，该妇人通过海关检查柜位。她并未有被海关截停检查。

审计署的意见

该妇人为本地居民。她将260支免税香烟带进香港已是滥用免税优惠。

个案C

个案详情

二零零二年七月五日下午五时四十五分左右，一名男子在罗湖抵境大堂一间免税店购买100支香烟(即五包)。他一人独行。审计署人员与他在免税店外闲谈，问及他为何能够购买五包香烟，因为新的免税优惠只是三包香烟。该名男子表示，售货员原先只售三包香烟给他，但他坚持要五包，其后店员再售两包香烟给他。该名男子将两包香烟放进裤袋，声称这有助他免被海关发现而带来麻烦，并将其余三包香烟放入由该免税店提供的购物袋。审计署人员紧随他到达一个入境检查柜位，并清楚看见他以香港身分证办理入境手续。下午五时五十五分左右，该男子通过海关检查柜位。他并未有被海关截停检查。

审计署的意见

该男子为本地居民。他将100支免税香烟带进香港已是滥用免税优惠。该男子相信将两包香烟放入裤袋，并把三包香烟放在由该免税店提供的购物袋内，便可免被海关发现而带来麻烦。

审计署对个案研究结果的意见

3.24 审计署人员所观察的32名人士，均被发现滥用免税优惠。不过，这些人全都没有在海关检查柜位被截查。个案研究显示，滥用免税优惠者可轻易避开海关发现。上述个案研究进一步支持审计署在上文第3.21段提出的意见，即有需要进行更多海关检查。

免税优惠的24小时规定

3.25 一如上文第3.5(a)段所述，本地居民违反24小时规定属常见的滥用免税优惠方式。审计署分析了罗湖管制站两个选定月份(即二零零零年五月及二零零一年五月)的入境资料，结果显示58%的返港本地居民离港不足24小时。鉴于每日有大量即日来回的返港旅客，当中很可能有许多人会在违反24小时规定的情况下携带免税香烟入境。

执行24小时规定的困难

3.26 海关一直关注即日来回的旅客违反24小时规定的情况，并在二零零零年二月的一份部门文件中特别提出这个问题。根据该文件：

- (a) 一九九一年六月一日，海关关长订定24小时规定，凡离境不足24小时而返港的本地居民，不合资格享受免税优惠。这项规定未被即日往返旅客或带货人士遵从的情况日益严重，他们往往虚报离港超逾24小时；
- (b) 在制订24小时规定时，海关知悉难以核实旅客实际离港时间的长短，所以在执行这项规定时，已加入若干弹性。如旅客携带五包(注14)或更少的香烟，海关人员便不会查问他们离港时间的长短。但如看来有理由需要查核，海关人员便要依赖旅客回乡证上的日期盖印作依据，因香港居民是使用该证件前往内地的。日期盖印只可概略而非准确地显示香港居民离港前往内地的时间；
- (c) 自一九九九年一月回乡卡推出后，有关情况更进一步恶化。回乡证有日期盖印(注15)，但回乡卡则没有。回乡卡推出后，海关人员便无任何快捷可靠的方法确认或否定旅客所作的声称。很多人发现回乡卡有这种新“好处”而加以利用。结果，在使用回乡卡后，更多人违反24小时规定；

注14： 五包(即100支)香烟是当时本地居民享有的免税优惠限额。一如上文第3.2段所述，自二零零二年七月五日起，该优惠限额已减至三包(即60支)香烟。

注15： 审计署注意到，有关做法其后已经改变。目前，内地入境事务人员不会为回乡证盖日期印。

- (d) 海关人员仍可透过入境事务处查证旅客的离境日期，但这程序涉及两个部门的文件处理工作，可能需时几天甚至几个星期。此外，鉴于《个人资料(私隐)条例》(第486章)的规定，入境事务处不会轻易接纳海关的要求，除非表面证据显示有人违反海关法例，使入境事务处信纳海关的要求实属必须，否则，该要求很可能不获应允；
- (e) 这方面的税收损失重大。以香烟这个最大单一项目计算，海关估计当时罗湖管制站的免税店每日约售卖210万支香烟(注16)。相信大部份是被人在滥用免税优惠的情况下带入本港；及
- (f) 由于回乡证最终会被回乡卡取代，执行24小时规定会愈来愈困难。

海关提出的补救措施

3.27 海关曾提出多项措施解决上述问题。根据二零零零年二月的部门文件，这些措施包括以下各项：

- (a) 要求查阅出入境资料库，找出违反24小时规定者；
- (b) 要求入境处人员安排即日来回的旅客使用特别通道，藉此提醒海关人员注意这些人士；
- (c) 规定凡享用免税优惠的旅客以书面申报离港日期，供日后核实及跟进之用(注17)；及
- (d) 取消本地居民的香烟免税优惠(注18)。

审计署对执行24小时规定的困难的意见

3.28 **缺乏进展** 审计署注意到，二零零零年二月文件所载的各项措施，于二零零二年七月仍没有一项得到落实。审计署无法从海关的记录发现任何证据，显示该部门曾与入境事务处磋商有关共用资料及安排即日来回旅客使用特别通道的方案。此外，也没有记录显示海关曾就旅客须作书面申报的法律依据，征询律政司的意见。

注16：这是一九九九年的销售数字，包括内地与香港两方面的免税店销售量。审计署注意到，以截至二零零二年三月三十一日为止的财政年度计算，这些免税店所售卖的香烟数目，已上升至每日370万支。

注17：根据二零零零年二月的文件，这项措施对违反24小时规定者能有效地发挥阻吓作用。海关将会与律政司磋商，研究海关是否有足够法律依据作出这项规定，以及这项措施会否影响资料私稳权。

注18：根据二零零零年二月的文件，这是海关首选的方案。该文件载述，这项措施与政府的反吸烟政策一致，并会大幅增加政府税收。不过，边境两地的免税店、相关企业集团及目前正享用优惠的人士，则预期会提出反对。

3.29 **有迫切需要实施有效执法措施** 审计署关注到，海关在采取有效措施执行24 小时规定方面缺乏进展，而据海关表示，即日来回旅客违反这项规定的情况日趋严重(见上文第3.26(a) 段)。基于这项规定被违反的风险甚高，审计署认为海关有需要联同有关方面(例如入境事务处) 采取行动，尽快落实措施，杜绝违反规定的情况。

海关的行李检查程序

3.30 海关人员于海关检查柜位截停旅客后，会在检查其行李前询问旅客是否有须申报的物品。旅客如申报有超过免税额的应课税品，便须就该等货品缴付税款或将货品交出充公。

3.31 旅客如作出虚假申报，即会被检控或判令根据“以罚款代替诉讼计划” (注19) 缴付罚款。审计署从海关的记录选取一个以罚款代替诉讼的典型个案，以资说明(见下文个案D)。

个案D

个案详情

二零零二年二月二十四日下午十二时零五分，海关人员A在罗湖管制站海关检查柜位抽查一名入境香港居民的行李。在检查前，海关人员A询问该名男子是否有须申报的物品，他回答没有。不过，海关人员A其后在另一名海关人员监督下发现该名男子有香烟400 支。该名男子被即时扣留，并获告知所犯的罪行。

施加的刑罚

该名男子离港不足24小时，因此无权获得任何免税优惠。由于他符合资格以罚款代替诉讼(见注19)，海关人员遂要求他缴付罚款3,608 元(即400 支香烟×0.804 元(每支香烟的应缴税款) ×5 + 2,000 元)。该名男子即场缴付罚款，并获退还香烟。

资料来源：海关的记录

注19： 根据“以罚款代替诉讼计划”，违例人士须缴付罚款，其金额相等于应缴税款的五倍另加罚款2,000元。若税款超逾一万元，或该人士在过去两年内曾五次或以上准以罚款代替诉讼，则不会再获准以罚款代替诉讼，而会被检控。

审计署对海关的行李检查程序的意见

3.32 **海关的程序有漏洞** 现行程序让滥用免税优惠的人士，即使在海关检查柜位被截查，仍可逃避刑罚。他们只须向海关人员申报有超额香烟，然后缴纳税项或向海关交出该等香烟。事实上，海关的记录显示，在截至二零零二年六月为止的十二个月内，4 436名被截查并发现有超额香烟的人士中，有4 244名(即96%)利用这个程序的漏洞逃避刑罚。相对来说，只有192名(即4%)滥用免税优惠的人士因作出虚假申报而被检控或根据“以罚款代替诉讼计划”缴付罚款。

3.33 **急需堵塞漏洞** 鉴于完税后的香烟成本仍较零售市场的价格低14% (注20)，审计署认为，海关的现行程序对滥用免税优惠的人士来说，阻吓性极低。审计署认为，当局急需采取行动，堵塞有关漏洞，确保能够对在海关检查柜位截获的滥用免税优惠的人士，施加足够刑罚，同时阻吓这种滥用行为。

审计署对海关的香烟免税优惠的建议

3.34 鉴于上述观察所得，审计署建议，海关关长应全面检讨海关为防止、侦缉及阻吓滥用香烟免税优惠而所采取的程序。海关关长尤其应：

免税店的销售活动

- (a) 密切监察免税店的销售活动，确保牌照条件已获遵从(见上文第3.12段)；
- (b) 在每年续牌工作中，特别注意免税店的销售活动。除非信纳持牌人已完全遵从有关牌照条件，否则海关应考虑不予续牌(见上文第3.13段)；
- (c) 征询有关方面(例如入境事务处及警方)的意见，检讨每项交易须在五秒内完成的规定。当局须在有需要利便旅客人流，以及给予持牌人足够时间在全面遵从有关牌照条件的情况下完成交易两者之间求取平衡(见上文第3.14段)；
- (d) 发出指引，协助持牌人履行与24小时规定有关的责任。该指引应清楚述明当局预期持牌人应采取哪些行动才得以履行其责任(见上文第3.15段)；
- (e) 考虑谋求与内地有关部门合作，从而收紧对在内地方面销售免税香烟的监管(见上文第3.16段)；

注20：一些流行牌子的香烟在罗湖管制站免税店的售价为每包10元。一旦被截获并作出申报，滥用免税优惠人士须缴付税款每包16元及牌照费每包1.6元，该等香烟的成本便增至每包27.6元。相对于零售市场中每包32元的价格来说，该等香烟的总成本仍低14%。

在海关检查柜位遭检查的旅客所占百分率

- (f) 就收集、记录和核实海关人员的工作表现资料制定适当程序，以确保所得资料准确可靠(见上文第3.20段)；
- (g) 检讨是否需要进行更多海关检查，以增加于海关检查柜位查出旅客滥用免税优惠的机会(见上文第3.21段)；

免税优惠的24小时规定

- (h) 联同有关方面(包括入境事务处)采取行动，尽快落实措施，有效地执行24小时规定(见上文第3.29段)；及

行李检查程序

- (i) 采取紧急行动，堵塞行李检查程序的漏洞，以确保能够对在海关检查柜位截获的滥用免税优惠的人士，施加足够刑罚，同时阻吓这种滥用行为(见上文第3.33段)。

当局的回应

3.35 海关关长大致同意审计署的建议。他表示：

免税店的销售活动

- (a) 在征询律政司的意见后，海关现正检讨免税店的牌照条件，以确保这些条件有效和切实可行。海关会提醒持牌人有责任遵从经修订的牌照条件，并会在销售柜位进行更多检查，以确保牌照条件已获遵从；
- (b) 海关牌照办事处在处理续牌事宜时，会考虑有关免税店在遵从牌照条件方面的记录；
- (c) 会检讨每项交易须在五秒内完成的规定，并列为上文(a)项所述的检讨牌照条件工作的一部分；
- (d) 海关现正检讨牌照条件，当中包括与24小时规定有关的条件。如有需要，会发出有关指引；
- (e) 根据国际惯例，在离境点销售给离境旅客的免税货品数量，一般并无限制，而本港所有离境点的免税店亦无须就售予离港旅客的货品数量设定限制。虽然如此，海关会继续设法取得内地有关部门协助，收紧对内地方面的免税销售的监管。海关相信，在入境事务处的协助下执行24小时规定，以及加强对旅客的监察(见下文(j)及(1)项)，应可收紧对旅客带入本港的免税香烟的管制；

在海关检查柜位遭检查的旅客所占百分率

- (f) 海关现已就收集、记录及核实与处理旅客事宜有关的数据，发出详细程序；
- (g) 目前每日大约有233 000名旅客经各管制站(包括机场)进入本港。为与国际惯例一致，海关在处理旅客方面采用了风险管理方法；
- (h) 海关的优先执法项目是禁止危险药物、武器及弹药、伪冒商标及盗版货品、以及走私应课税品(包括香烟)等。海关会不时检讨为侦缉各项违禁品及滥用免税优惠个案而进行的检查的百分率。如有需要而资源许可，海关会提高检查的百分率；

免税优惠的24小时规定

- (i) 就规定旅客提交书面声明申报其离境日期的建议(见上文第3.27(c)段)，海关曾经进行研究。所得的结论是，鉴于缺乏法律依据，上述建议无法落实。有关建议的成效亦令人存疑；
- (j) 海关一直探讨其他可行措施，务求切实执行24小时规定。海关正与入境事务处磋商，以期制定新的机制。在该机制下，入境事务处会即时向海关提供有关抵境本港居民出入境记录的资料，以便海关确定遭截查的旅客离港多久。海关已于罗湖管制站展开试验计划，证实效果良好。新机制预期可于日后推展至所有管制站；

行李检查程序

- (k) 现行法例容许旅客就已申报的超额香烟缴税。旅客就已申报的香烟缴税后，便不应受到任何惩罚；及
- (l) 当局已调派海关人员到免税店及九广铁路车站大堂，监察抵境旅客，以捉拿未有就超额香烟作出申报的旅客。受监察的旅客离开海关检查柜位后，会于车站大堂遭截停检查。倘若发现旅客拥有未经申报的超额应课税品，便会对他们处以罚款或提出检控。有关措施推行后已有成功例子。

3.36 有关执行24小时规定，入境事务处处长表示：

- (a) 据他所知，《个人资料(私隐)条例》第58(1)(c)条的豁免条款载明，海关可向入境事务处提出申请，要求提供指明人士的出入境记录，以便收取任何税项；
- (b) 经审计署提出后，海关在二零零二年八月联络入境事务处，探讨上文第3.27(a)及(b)段所述方案(即共用资料及安排即日来回的旅客使用特别通道)。之后，该两个部门一直就支援执行24小时规定而进行试验计划。在试验期间，海关

不可直接查阅出入境资料库，但入境事务处会因应海关的要求，提供指明人士的出入境记录的资料。海关发现这个安排是有效的；

- (c) 为制订可行的长远安排，海关与入境事务处会保持联系，并正就其可否查阅出入境资料库，以便查出违反24小时规定的事宜，征询律政司和个人资料私隐专员的意见。此外，两个部门亦正就所需查核的个案数目，以及在管制站的资源需求和执行出入境工作表现方面的影响，进行评估；及
- (d) 在符合法例规定和保障资料私隐的原则下，他会继续与海关合作，以协助达致保障政府税收的目标。

3.37 财经事务及库务局局长表示：

- (a) 准许入境旅客享有烟酒免税优惠，是政府行之有效的政策，而世界各地其他政府亦广泛推行。这项24小时规定一直有效执行，直至内地部门增发回乡卡，并随后在二零零二年年年初停止在回乡证盖上出入境日期；
- (b) 海关在二零零一年十一月的一个会议上，向当时的库务局局长提出对本地居民执行免税优惠规定的困难。海关被要求继续监察有关情况，并研究改善措施；及
- (c) 他欢迎海关最近提出与入境事务处合作，一同应付有关问题。并会与海关共同研究该等改善措施的成效，以及决定未来路向。

第 4 部分：监察及衡量海关在打击走私香烟方面的表现

4.1 本部分就监察及衡量海关在打击走私香烟方面的表现进行探讨。

背景

4.2 政府的目标，是在确保旅客、货物和邮件顺利和合法进出本港的同时，防止和侦缉各种形式的走私活动。本港与邻近地方的香烟零售价相差很大，成为走私香烟流入香港作黑市售卖的重要诱因。海关每年都检获大量经香港转运外地或偷运入境供本地售卖的走私香烟。（中间内页照片四显示检获藏于货柜内的私烟。）下文表二显示过去五年所检获香烟的数量。

表二

过去五年检获香烟的数量

年份	偷运入香港 供本地售卖 (A) (百万支)	经香港转运外地 (B) (百万支)	总数 (C) (C) = (A) + (B) (百万支)	潜在税款 (D) (百万元 一注)
1997	119	13	132	86
1998	104	1	105	80
1999	109	130	239	83
2000	117	17	134	90
2001	136	204	340	109

资料来源：海关的统计数字

注：潜在税款(D)的计算方法，是将(A)乘以适当税率(见附录A)。经香港转运外地的香烟(B)对税收并无影响。

4.3 平价走私香烟充斥市面，除会对税收造成影响外，亦有碍政府推行抑制烟草广泛使用(特别是年轻人)的卫生政策(注21)。

私烟经营者的犯罪手法

4.4 **进口及分销层面** 走私者往往利用虚假公司，透过在货物舱单上申报虚假资料，从内地或其他东南亚国家输入私烟。他们会雇用货车司机提取货柜，将货物运送至指定地方。当货车被截查时，被捕司机会声称对货物的性质毫不知情，令海关难以追查走私者，并对其提出检控。

4.5 **零售层面** 走私香烟会在人流多的地点，例如街市或地铁站入口售卖。经海关人员多次扫荡后，销售黑点的数目已减少，而经营者亦变得更为谨慎。这些经营者不再即场向顾客直接售卖私烟，而会在公共屋邨派发传单，邀请顾客致电某一流动电话号码订购，并将私烟送到顾客指定的地址。最近，海关发现一些家庭主妇及失业人士以流动方式，在酒楼及食堂售卖私烟。

反私烟特遣队

4.6 烟草税自一九九一年大幅调高后，走私香烟问题备受关注。为解决这个问题，海关在一九九四年成立由40名人员组成的反走私香烟特遣部队。特遣部队主要集中打击集团式走私香烟活动，以及调查存放和分销网络。在二零零零年，海关在检讨其执法策略后，认为有需要加强执法行动，以针对街上的贩卖活动和购买私烟的人士。因此，特遣部队增设44个职位，并扩展成为反私烟特遣队。

4.7 反私烟特遣队现有84名成员，专门负责打击各类走私香烟活动。在二零零一年，反私烟特遣队侦破975宗走私个案，并检获3.25亿支香烟。

其他海关科部的运作

4.8 其他海关科部亦参与各种防止及侦缉走私活动的工作。有关工作包括：

- 监察货物的进出口事宜；
- 对乘客、船员机员、货物、邮包、飞机、船只和车辆进行检查；及
- 在香港领域内进行定期的海陆巡逻。

注21：政府的控烟政策是忠告市民切勿吸烟、教育市民，特别是年轻人，吸烟对健康的害处、抑制烟草的广泛使用，以及尽量保护市民免受二手烟的影响。

海关采用的工作表现指标

4.9 防止和侦缉走私活动，是政府为使香港保持安稳太平而订定的主要工作范畴。海关透过多种途径，即每年预算案中的管制人员报告、海关年刊和海关网页，公布多项工作表现指标。下文表三显示公布的工作表现指标。

表三

海关反走私活动的工作表现指标

工作表现指标	管制人员报告 (2002 - 03 年度)	海关年刊 (2001 年)	海关网页 (于2002 年7 月)
(a) 侦破案件数目	✓	✓	✓
(b) 检获香烟数目	✓	✓	✓
(c) 检获车辆数目	✓		
(d) 检获船只数目	✓		
(e) 检控人数		✓ (注)	✓
(f) 以罚款代替诉讼的人数		✓	
(g) 黑点数目		✓	✓
(h) 黑市香烟价格			✓

资料来源：海关的记录

注：只显示购买私烟者的被捕人数。

审计署对公布工作表现指标的意见

4.10 一如上文表三显示，海关循多种途径公布共八项工作表现指标，而这些指标是有用的。第(a)至(g)项是成果指标，公众可藉此知悉海关在打击走私香烟的工作和成果。至于显示黑市香烟价格的第(h)项，则是成效指标，告知公众海关打击走私工作的成效。海关打击走私工作愈成功，则私烟的供应量愈少，其价格亦会愈高。

4.11 管制人员报告是政府向公众和立法会交代开支的重要文件。不过，审计署注意到，上述八项指标中，管制人员报告仅显示其中四项。审计署认为，海关有需要考虑将全部八项指标纳入管制人员报告内，这有助公众和立法会更有效评估海关在打击走私香烟方面的表现。

审计署就免税销售对走私活动的影响的意见

4.12 免税香烟的销售情况是影响私烟黑市市场的规模的主要因素，这点已获普遍认同。售出的免税香烟愈多，黑市市场的规模便愈小，反之亦然。在这方面，有两项最新的发展，可能会导致免税香烟的销量锐减。其一是给予本地居民的香烟免税优惠由二零零二年七月五日起减少40%；其二是当局会就审计署于本报告第3部分作出的建议推行更严格的控制措施，以杜绝滥用免税优惠的情况。这些最新发展或会导致私烟的需求有所增加，令走私活动更形猖獗。

4.13 审计署注意到，反私烟特遣队的84个职位(见上文第4.7段)中，有44个是由二零零零年四月起开设的临时职位，为期三年。这些临时职位可能会于二零零三年四月删除。在香烟走私活动或会增加的情况下，用以打击私烟的资源反而可能减少，审计署对于这一点甚表关注。审计署认为，海关有需要密切监察有关发展(参阅上文第4.12段)对走私活动的影响，并在检讨调配予打击走私活动的资源时，一并考虑该等影响。

审计署对监察及衡量工作表现的建议

4.14 审计署建议，海关关长应在现有工作表现指标的基础上，继续致力改善监察和衡量海关在打击走私香烟方面的表现。海关关长尤其应：

- (a) 考虑将海关现时透过多种途径公布的八项工作表现指标纳入管制人员报告内，以助立法会及公众更有效地监察海关在打击走私香烟方面的表现(见上文第4.11段)；
- (b) 密切监察最新发展(参阅上文第4.12段)对走私活动的影响；及
- (c) 在检讨调配予打击走私活动的资源时，一并考虑最新发展(参阅上文第4.12段)对走私活动的影响。

当局的回应

4.15 海关关长同意审计署的建议。他表示：

- (a) 他会征询财经事务及库务局的意见，考虑将其他工作表现指标(如上文第4.9段表三所示)纳入管制人员报告内；
- (b) 海关会继续紧密监察私烟市场，并不时修订执法策略，以杜绝所有层面的走私香烟活动；及
- (c) 海关与财经事务及库务局正检讨反私烟特遣队的角色，并确保有足够资源打击走私香烟。

照片一

海关人员正监督应课税品从货车卸下至保税仓
(参阅第2.15段)



资料来源：审计署人员拍摄的照片

照片二

一艘涉及走私大量私烟进入香港的内河船
(参阅第2.20段)



资料来源：海关的记录

照片三

旅客在罗湖管制站抵境大堂购买免税香烟
(参阅第 3.8 段)



资料来源：海关的记录

照片四

检获藏于货柜内的私烟
(参阅第 4.2 段)



资料来源：海关的记录

照片五

车辆在非法油站加油
(参阅第 6.10 段)



资料来源：海关的记录

照片六

设有地下贮油缸的非法脱色工场的一隅
(参阅第 6.15 段)



资料来源：海关的记录

照片七

入境货车在落马洲管制站等候清关
(参阅第 7.3 段)



资料来源：海关的记录

照片八

海关人员正进行车辆路边检查
(参阅第 7.15 段)



资料来源：海关的记录

4.16 财经事务及库务局局长表示，他会考虑海关就将更多工作表现指标纳入管制人员报告内所提出的任何建议，并会调配足够资源打击走私香烟活动。

第 5 部分：海关对油公司的审计

5.1 本部分探讨海关对油公司的审计方法。

碳氢油税

5.2 在2001-02年度，海关收取了38亿元碳氢油税。碳氢油包括汽油、轻质柴油及飞机燃油。从汽油及轻质柴油所收取的税款，分别占从碳氢油收取的税款总额的78.6%及21.3%。

有关法例条文

5.3 规管碳氢油税的法例条文大致如下：

- (a) **税款** 根据《应课税品条例》，进口及制造三种碳氢油，即轻质柴油、汽油及飞机燃油，供本地使用必须征税。法例禁止供应及购买应课税但未完税的碳氢油；
- (b) **进出口管制** 为方便征收燃油税，燃油的进口及出口均受到《应课税品条例》下的发牌制度所管制。供应商必须持有进出口牌照及保税仓牌照，才可进口/出口和贮存碳氢油；及
- (c) **有标记油类** 有标记油类(注22)，亦称“红油”或工业用柴油，获豁免征税，并指定供海事及工业用途。合法使用者包括工厂、酒楼餐馆、建筑地盘、渔船、小艇及远洋轮船。除三种指定车辆外(注23)，为车辆供应或在车辆使用有标记油类作为燃料，均属违法。

海关的审计程序

5.4 **开放式保税仓制度** 燃油的进口、贮存及销售交由五间持有特别进口、制造及保税仓牌照的油公司负责。海关采取开放式保税仓制度(见上文第2.8段)，管制应课税燃油的贮存及放行。在开放式保税仓制度下，油公司有完全的自主权，管理原料及应课税品的存货。油公司亦获准从领有牌照的处所将应课税燃油移走，供本地使用或将燃油出口而无须海关人员监督。不过，根据《应课税品条例》，油公司须每月向海关递交存货报表，显示贮存的燃油的详细出入记录。

注22： 有标记油类指油公司已加入订明的标记及红色添加剂的柴油，以便与应课税柴油有所识别。香港主要有两种有标记油类。第一种是高含硫量(以重量计0.5%)的轻质柴油，主要供海事及工业用途。第二种是超低含硫量(以重量计0.005%)的轻质柴油，主要供专利巴士公司及政府使用。

注23： 包括专利公共巴士、由九广铁路公司经营，在西北铁路服务范围内行走的巴士，以及并非根据《道路交通条例》(第374章)登记而限作工业用途的车辆。

5.5 **海关的审计程序** 为确保油公司遵从法例规定，一队由九名海关人员组成的队伍，对油公司进行海关审计。该队人员进行的主要审计工作如下：

文件查核

- (a) 对油公司所有每月递交的报表进行初步查核，以便找出任何明显错误或不符规定之处；
- (b) 进行实地核实工作，根据油公司的记录及文件，核对选定的每月报表。通常每次审计选取两个月份的报表；

实地检查

- (c) 实地查核油库的存油量，以核对存油量记录，通常一年进行两次，并会选定某些种类的燃油作为查核对象；
- (d) 收集燃油产品样本供政府化验师分析；
- (e) 监督在油库进行的补充染色标记工序、油库的有标记柴油调制系统的维修或清洁，以及油库内油缸的清洁工作；
- (f) 突击检查油库，以确保有标记柴油调制系统没有被擅自改动或进行未经许可的维修工程；及
- (g) 突击检查附加于有标记柴油调制系统的海关封条，以确保海关封条没有遭擅自改动。

审计署对先进国家的做法的研究

5.6 审计署最近对其他先进国家如何对油公司进行海关审计作出研究。审计署发现，对于大型油公司，有关海关当局会信赖他们自行遵守规定，故通常采取以制度为本的方法对这些公司进行审计。该方法的目的是，透过评估油公司的记录、做法、工作流程及系统，确保海关所获的资料完整真确，从而令海关当局得以确定油公司已遵从有关法例规定。以制度为本的审计方法包含下列主要步骤：

- 初步行动及规划(包括对制度的描述及核实)
- 分析检查及初步评估
- 确定管制措施及加以核实

- 遵从规定的测试及对管制的评估(注24)
- 实质测试(即查核记录和交易)
- 处理因审计而发现的问题
- 审计报告

审计署对海关审计程序的意见

5.7 海关现时的审计方法，正如上文第5.5段所述，主要是以交易为本。海关的审计工作，集中于审核选定的交易。审计署审查了海关的审计工作底稿，发现其审计工作不甚重视记录和核实油公司的制度，以及确定和评估管制措施。

5.8 审计署认为，以交易为本的审计工作既简单又易于施行。然而，以制度为本的审计工作却更能有效地达到海关审查工作的目的，即得以确定油公司已遵从法例规定。海关有需要考虑仿效先进国家采用以制度为本的审计方法。

5.9 在这方面，审计署注意到，海关的审计小组是由海关人员而非专业审计师组成的。他们未必具备所需的专业知识进行以制度为本的审计工作。因此，一旦决定推行以制度为本的审计方法，海关便须重整审计小组的员工组合和培训员工，以确保员工有足够的审计专业知识，使该审计方法得以顺利推行。

其他须予改善之处

5.10 审计署亦发现，海关对油公司的审计工作还有下列须予改善之处：

- (a) **初步查核每月报表(见上文第5.5(a)段)** 在每月初步查核油公司提交的报表时，海关人员须审核该等报表，找出是否有明显错误或不符规定之处，以及就重要问题作出查询。鉴于海关并无就海关人员应如何审查报表制定指引，故此初步查核工作的成效主要视乎个别人员的经验和判断；
- (b) **核实每月报表(见上文第5.5(b)段)** 在每次审计工作中，海关的审计小组会抽选两份每月报表作实地核实。审计署从工作底稿注意到，并无文件记录报表是如何抽选的。此外，亦无文件显示抽选报表时是否以风险评估为基准；

注24： 在以制度为本的审计中，审计师必须考虑被审计公司的业务性质，并且评估该公司各项内部监控制度，以便决定审计程序的性质、范围及时间。

- (c) **突击实地查核存油量**(见上文第5.5(c)段) 海关人员到油公司查核存油量前，会先致电有关公司。因此，查核工作便没有任何突击成分。审计小组会抽选某些种类的燃油进行存油量查核，但并无文件记录如何抽选；及
- (d) **遵从牌照条件** 根据牌照条件，油公司用以经营牌照相关业务的系统、帐簿及记录如有更改，务须知会海关。审计署注意到，这些牌照条件并非经常获遵从。举例来说，在某一个案中，油公司已将载于每月报表上的燃油数量的计算程序电脑化。然而，海关的审计小组要到该公司视察时，才得悉此事。

审计署就海关对油公司的审计的建议

5.11 审计署建议海关关长应：

采用以制度为本的审计方法

- (a) 考虑仿效先进国家采用以制度为本的审计方法(见上文第5.8段)；
- (b) 一旦决定采用以制度为本的审计方法，检讨是否需要海关的审计小组进行员工培训和重整员工组合，以确保员工有足够的审计专业知识，使以制度为本的审计方法得以顺利推行(见上文第5.9段)；

其他须予改善之处

- (c) 制定指引 / 核对清单，协助海关的审计小组在初步查核油公司的每月报表时，识别风险较高的范畴。这有助他们更有效地执行任务，尤以经验较浅的员工为然(见上文第5.10(a)段)；
- (d) 要求审计小组在审计工作底稿中清楚述明：
 - (i) 如何抽选每月报表进行详细实地核实(见上文第5.10(b)段)；
 - (ii) 如何抽选不同种类燃油进行存油量查核(见上文第5.10(c)段)；及
 - (iii) 上文第(i)及(ii)项所作的抽选，是否以风险评估为基准；
- (e) 在存油量查核行动中加入突击的成分(见上文第5.10(c)段)；及
- (f) 提醒油公司，务须知会海关其用以经营牌照相关业务的系统、帐簿及记录的任何更改，并监察油公司有否遵从这项规定(见上文第5.10(d)段)。

当局的回应

5.12 海关关长同意审计署的建议。他表示：

采用以制度为本的审计方法

- (a) 在设计建议中的开放式保税仓制度时(见上文第2.12段)，已加入以制度为本的审计方法这概念。立法会现正研究的《2002年应课税品(修订) 条例草案》，规定持牌人须向海关提供其制度和程序详情，以助审议牌照申请和执行管制。这个管制制度实际上是根据以制度为本的审计方法的概念制定的。该条例草案适用于所有种类的应课税品仓库，包括油公司。在该条例草案实施后，海关会征询财经事务及库务局的意见，检讨对碳氢油的管制措施；
- (b) 海关会汲取海外海关当局的审计经验，以设立其审计制度，并检讨是否需要培训员工和重整员工组合；

其他须予改善之处

- (c) 已于二零零二年八月制定指引，供海关的审计小组在每月初步查核油公司的报表时作参考之用；
- (d) 由二零零二年九月起，须记录如何抽选油公司所提交的每月报表作实地查核；
- (e) 由二零零二年八月起，海关的审计小组必须记录在抽选不同种类燃油进行存油量查核时所考虑的所有风险因素，以及在存油量查核中加入突击的成分；及
- (f) 当为油公司续牌时，会再次提醒油公司，其用以经营牌照相关业务的系统、帐簿及记录如有更改，务须知会海关。

第6 部分：车辆非法加油活动

6.1 这部分探讨本港车辆非法加油活动的问题，以及海关对付这个问题的措施。

车辆非法燃油的种类

6.2 非法燃油主要分为三类，即：

- (a) **未完税轻质柴油及汽油** 这是指未有按照法例规定缴付全税的应课税轻质柴油及汽油。这类燃油主要来自非法进口，或是报称出口但却非法卸返本地市场的轻质柴油；
- (b) **有标记油类** 这是指非法用作汽车燃料的有标记油类(见上文第5.3(c) 段)；及
- (c) **脱色柴油** 这是有标记油类，其染色物质及标记已被移去或其辨认受到妨碍，以便在黑市市场非法销售。

进行车辆非法加油活动的经济诱因

6.3 从事车辆非法加油活动的主要理由是经济上的得益。出售非法燃油获利丰厚。根据海关的记录，一个中型非法油站每日平均售出3 000升非法轻质柴油，可得纯利4,500 元。

6.4 在需求的一方来说，价格上的差异促使司机冒险使用非法燃油。于二零零二年六月，合法供应的超低含硫量柴油的零售价是每升5.88元，而轻质柴油的黑市价则每升约为4 元。

出售及使用非法燃油所引起的一些令人关注的问题

6.5 除损失税收外，车辆非法加油活动及汽车使用非法燃油亦引起下列令人关注的问题：

- (a) 超额贮存或不适当处理非法燃油会构成火灾危险。在住宅区设立的车辆非法加油站对公众安全构成严重威胁；
- (b) 非法柴油的含硫量可以是现时在本港出售的超低含硫量柴油的数倍，因而引致更严重的空气污染；及
- (c) 据称有黑社会参与售卖非法燃油的活动，这会危害本港治安。

海关的行动

6.6 海关一直采取各种行动，以打击车辆非法加油活动，当中包括：

- (a) **修订《应课税品条例》** 为方便海关进行执法及检控工作，《应课税品条例》已作修订(注25)。海关认为，由于有关柴油含硫量法定限额的法例已作修订，从过境车辆将柴油转移至其他车辆的问题已逐渐消失。吊销驾驶执照的条款亦发挥有效阻吓作用，遏止了对非法燃油的需求。大部分司机在一次定罪后已不再使用非法燃油(注26)；
- (b) **执法行动** 海关的海域及陆上行动科共有超过300名人员，负责执行对付本港非法燃油活动的日常主要行动，其职责包括扫荡非法油站、检查路上车辆有否使用非法燃油及监察海岸区域及非法燃油活动黑点，以侦察走私活动。此外，亦会对从事走私及供应非法燃油的犯罪集团，进行深入的调查及监视。海关更不时动员其他组别的人员，进行大规模的打击非法燃油行动，以遏止非法燃油的供应和使用。海关亦会与其他执法部门如消防处及警方等采取联合行动。附录G显示在二零零零年及二零零一年，海关在打击非法燃油活动方面的工作表现资料；及
- (c) **其他行动** 海关已联同各主要油公司推出奖励计划，以鼓励举报人提供可致使检获非法燃油的消息。其他行动包括透过媒体加强向市民宣传使用非法燃油的不良后果，以及设立热线以征集情报报告。

6.7 海关认为，上述行动已使本港非法加油活动的问题受到控制。由于非法燃油活动危害社会并对公众安全构成威胁，海关认为有需要继续致力取缔这类非法活动。

可能削弱海关执法工作成效的问题

6.8 审计署最近审查海关打击车辆非法加油活动的工作。审计署除注意到海关取得的成果外，亦发现其面对多项问题，这些问题如未能圆满解决，可能会削弱海关执法工作的成效。现按下列标题汇报审计结果：

- (a) 非法使用合成汽油的问题(见下文第6.10至6.12段)；
- (b) 关闭设有地下油缸的非法脱色工场所遇到的困难(见下文第6.13至6.17段)；及
- (c) 对免税有标记油类的管制(见下文第6.18至6.26段)。

6.9 此外，审计署亦发现海关在衡量及报告工作表现方面，有可予改善之处。下文第6.27及6.28段汇报审计结果。

注25： 当局先后在二零零零年七月及二零零一年二月修订《应课税品条例》。该等修订旨在把举证责任转由疑犯承担，从而帮助海关证明有关的供应或使用非法燃油的罪行。此外，与有标记油类有关的罪行的最高罚款，已由20万元增加至100万元；因非法燃油罪行再被定罪，违者可能被吊销其驾驶执照一段指定的时间。

注26： 直到二零零二年三月，共有七名违法者被法庭吊销驾驶执照。

非法使用合成汽油的问题

6.10 根据海关的统计数字，自二零零二年年年初起，查获的非法汽油有所增加。（中间内页照片五显示车辆在非法油站加油。）二零零二年首六个月侦破的个案有371宗，是二零零一年同期侦破的个案（即115宗）三倍以上。大部分个案均涉及合成汽油（注27）。根据海关二零零二年六月的一份讨论文件显示，采取执法行动打击非法使用合成汽油的困难如下：

- (a) 已有法例订明使用有标记油类或脱色柴油的汽车司机须负上严格法律责任。然而，如发现车辆的油缸载有合成汽油，却无类似条文针对该辆汽车的司机；及
- (b) 此外，海关人员在检查路上汽车所用的燃油时，未必可以轻易识别使用合成汽油的车辆，因为他们并无设备，以分辨合成汽油及来源合法的汽油。这些司机只会在非法油站加油时，才会被检控。

6.11 根据海关的资料，合成汽油于本地生产，成本每升3元，而黑市售价为每升6元。相对于合法汽油的零售价每升10.75元（包括6.06元税款），合成汽油对司机来说，有很大的经济诱因令他们采用而罔顾汽车引擎可能受到的不良影响。这个差价也为非法经营商提供可观的边际利润。海关在二零零二年六月的讨论文件中，评估非法使用合成汽油的普及程度，文件指出：

- (a) 油公司在二零零二年首四个月售出约一千万升的橡胶溶剂及甲苯供本地使用，两者均为制造合成汽油的原料。然而，海关向买卖商查询后发现，本港并无工厂／工业会大量耗用这些化学品；
- (b) 海关知悉，有数间化学品公司会买入多桶上述化学品，再包装成小罐供本地作清洗剂及溶剂之用。据估计，每月2万至3万升便足够本地工业使用；及
- (c) 假设90%的本地用橡胶溶剂及甲苯遭非法用作制造合成汽油，每年约有2700万升非法燃油可供黑市出售（注28）。

根据上文(c)项，审计署估计，使用非法合成汽油所引致的潜在税收损失，每年约为1.63亿元（2700万升×6.06元/升）。

注27：合成汽油是混合橡胶溶剂及甲苯或二甲苯调制而成的。这些原料可轻易在油公司购买，并无任何管制。混合物是无色的。为欺骗使用者，混合物常会加入染料及润滑剂，以便看似来源合法的汽油的颜色。

注28：经审计署查询后，海关在二零零二年九月告知审计署，二零零二年六月海关文件所载的2700万升橡胶溶剂及甲苯这个数字（1000万升÷4个月×12个月×90%），是一个十分粗略的估计。海关正进行深入研究，以便对非法使用这些化学品的情况，得出更准确的评估。

审计署对非法使用合成汽油的意见

6.12 审计署关注到，有迹象显示橡胶溶剂及甲苯遭广泛滥用以制造合成汽油，以及海关在采取执法行动打击滥用情况时遇到困难。审计署注意到，海关正考虑制订措施管制这些化学品的销售及使用，但要实施有关措施可能需时甚久，因为当中可能牵涉法例修订。审计署认为，海关有需要拟定行动计划，订出明确的关键日期，以监察进度并确保尽快实行适当措施。同时，海关需要加强巡查及扫荡，以继续致力遏止非法油站的运作。

关闭设有地下油缸的非法脱色工场所遇到的困难

6.13 据海关表示，涉及非法燃油活动的场所有三类，即非法油站、设有地面贮油缸的脱色工场，以及设有地下贮油缸的脱色工场。

6.14 海关认为，由于他们采取有力的执法行动，非法油站的问题已受控制。海关又认为，要关闭设有地面贮油缸的脱色工场，并无困难。

6.15 为免被发现，一些脱色工场将贮油缸、过滤器及喉管等设于地底，只在地面露出管道的出入口。海关在关闭这些工场时遇到困难。此外，海关亦发现清拆地下贮油缸的成本相当高昂。海关关注到，若在扫荡行动后不清拆地下贮油缸，不法经营商会重开工场，继续进行非法燃油活动。为处理这个问题，一个跨部门工作委员会于二零零二年四月成立，由一名海关高级人员担任主席。（中间内页照片六显示设有地下贮油缸的非法脱色工场的一隅。）

审计署对关闭设有地下油缸的非法脱色工场所遇到的困难的意见

6.16 审计署关注到，海关在关闭及清拆设有地下油缸的脱色工场时遇到的困难，削弱了其打击非法加油活动的工作成效。举例来说，海关由一九九八年对某个非法脱色工场采取了35次扫荡行动，但至二零零二年七月，海关相信该工场仍活跃运作。

6.17 鉴于问题的复杂性，审计署认为成立跨部门工作委员会负责处理有关问题是正确的方向（注29）。为确保问题尽快解决，审计署认为，海关有需要拟定行动计划，订出明确的关键日期，以监察委员会的工作进度。

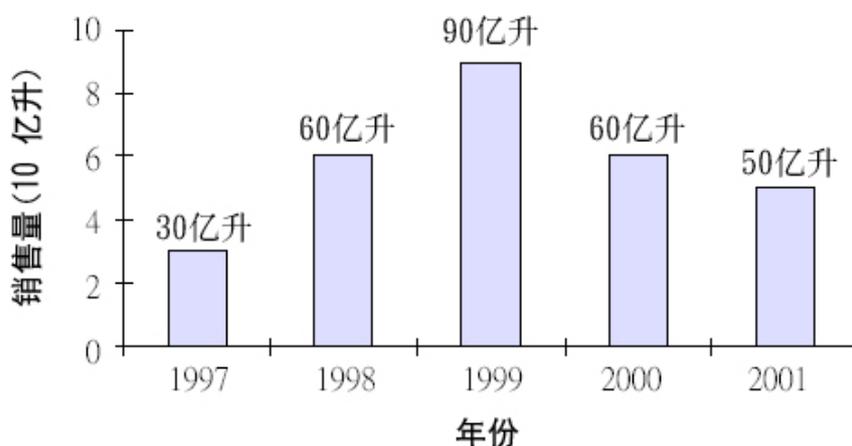
注29： 关闭非法脱色工场涉及制订清拆程序、确定与清拆有关的风险，以及确定产业权。为处理这样复杂的工作，委员会的成员包括来自屋宇署、环境保护署、警务处、地政总署、路政署及消防处的代表。

对免税有标记油类的管制

6.18 **有标记油类的销售量** 一如上文第5.3(c)段所述，获豁免征税的有标记油类，只许作海事和工业用途，及供特定类别的车辆(如专利公共巴士等)使用。一如下文图四显示，油公司出售的有标记油类数量可观。

图四

一九九七年至二零零一年有标记油类的销售量



资料来源：海关的记录

6.19 **廉政公署的研究** 在二零零零年年初，廉政公署就海关打击非法售卖和使用柴油的执法制度和程序，进行研究。在其二零零零年四月的报告书中，廉政公署指出：

- (a) 近年有标记油类的销售量稳步增加，由一九九七年的30亿升增至一九九九年的90亿升。即使只有一小部分被售卖作非法用途，非法经营者从这种不当手段取得的利润经已十分丰厚，这是将有标记油类非法转售(注30)的重要诱因；
- (b) 海关为打击非法售卖有标记油类所采取的行动，主要针对零售层面(即扫荡行动是针对零售黑点)。虽然经过多次成功扫荡并检获大量有标记油类，但问题依然存在；及
- (c) 海关却并无尝试根治问题。海关没有管制油公司将有标记油类分销给经销商，而经销商的身分及销售数量亦不详。因此，除藉着市民投诉外，海关难以监管这些经销商的活动。

注30：非法转售指任何经营者向油公司大量购买有标记油类，然后再转售予非法使用者。

6.20 **廉政公署的建议** 廉政公署认为，有关管制售卖和使用有标记油类的整个制度，必须重新审视。该署建议海关应对有标记油类的制度，进行全面检讨。

6.21 **海关采取的行动** 在廉政公署的检讨后，海关已采取各项行动，打击非法使用有标记油类。主要行动载列于下文表四。

表四

海关为打击非法使用有标记油类而采取的行动

日期	海关的行动
(a) 自二零零一年二月起	油公司须在每月报表上，详列有关分销有标记油类的分项数字(按含硫量水平划分)。客户姓名及送货地址亦须填报。
(b) 二零零一年四月	海关人员巡查一些选定的有标记超低含硫量柴油经销商(为油公司注册客户)，以了解其运作情况。
(c) 二零零一年六月	海关促请油公司在每张提货单上，就含硫量 0.035% 和 0.005% 的有标记油类的交易，记录确实的送货地址。 海关进行了一项调查，透过油公司收集最终使用者的资料(例如营业/送货地址、每日耗油量及用途)。该部门亦建立了一个有关有标记超低硫柴油最终使用者的资料库。
(d) 自二零零一年七月起	为防止非法燃油经销商经海路购买大量有标记超低含硫量柴油，由二零零一年七月起，油公司须在送货前 12 小时知会海关。所需提供的资料包括：送货日期及数量、用途，以及船只名称。在送货前六小时，海关会决定是否批准送货。另外，油公司如未获海关批准，不得调制供海路付运的有标记超低含硫量柴油。 海关根据油公司的提货单副本，定期审查有标记超低含硫量柴油的购买记录，并要求对购买过量柴油的交易作口头解释。
(e) 二零零二年六月	海关对48个最终使用者进行 特别核实工作 ，主要查验有标记超低含硫量柴油的用途。海关人员到最终使用者的营业地点巡查，就其正在使用的有标记油类进行抽样检查。结果显示在48个最终使用者当中，有35个可能滥用有标记油类。

- (f) 二零零二年七月 海关跟进该35宗可能滥用有标记油类的个案。结果显示须对其中11宗采取进一步行动。这些有可疑的最终使用者被列入海关的“堵截名单”(即海关人员会在油公司的油库驻守,全面阻截付运有标记油类予这些最终使用者)或“监察名单”中(即海关人员会密切留意这些个案,并在有需要时采取调查行动)。

资料来源:海关的记录

6.22 **海关对所采取的行动的评估** 海关认为,上述行动已有效对付非法使用有标记油类的问题。有迹象显示,非法燃油经销商已不再从油公司购买有标记超低含硫量柴油。已完税柴油数量有所增加,相反,油公司出售的有标记油类则告减少。

审计署对免税有标记油类的管制的意见

6.23 **有需要再接再厉** 审计署注意到,海关采取了各种行动,对付非法使用有标记油类的问题。根据海关评估,该等行动均见成效。审计署认为,海关仍须努力不懈,才能继续取得成效,并使问题受到控制。

6.24 **有需要定期进行核实工作** 审计署注意到上文第6.21段表四第(e)及(f)项所述特别核实工作,有效地查出可能滥用有标记油类的个案。审计署认为,为继续取得成效,海关必须定期进行类似工作。

6.25 **海外的经验** 审计署的研究显示,其他国家在管制免税有标记油类时,亦面对类似困难。以英国为例,当地的海关估计,二零零零年因柴油瞒骗活动而引致的税收损失为4.5亿英镑。英国海关当局采取打击燃油类瞒骗活动的策略,其中包括建议引入对受管制燃油的经销商实施审批和注册制度,称为“受管制油类的经销商注册制度”。在这个制度下,任何人如要售卖受管制燃油或进行该等燃油的交易,均须获得批准。油公司和经销商有责任采取合理步骤,查核有标记油类只售予拟将燃油用作核准用途的顾客。该制度将由二零零三年四月开始推行。

6.26 **有需要密切留意海外的经验** 审计署注意到,香港目前并无作出类似规定,管制有标记油类经销商。审计署认为,海关必须密切留意英国的发展,并研究是否有需要在香港推行类似制度。

海关采用的工作表现指标

6.27 每年,海关在管制人员报告中述明破获非法燃油案件数目和检获数量,作为部门在打击车辆非法加油活动的工作表现指标。此外,海关亦在年刊和部门网页公布其他多项工作表现指标(例如捣破的非法脱色工场和非法油站数目)。详情载于附录H。

审计署对工作表现指标的意见

6.28 一如有关打击私烟的审计意见(见上文第4.11段), 审计署认为附录H 所载的工作表现指标是有用的。审计署认为, 海关有需要考虑将所有这些指标纳入管制人员报告内, 以便公众及立法会更有效评估海关打击车辆非法加油活动的表现。

审计署对海关打击车辆非法加油活动的行动的建议

6.29 审计署建议海关关长应:

非法使用合成汽油的问题

- (a) 拟定行动计划, 订出明确的关键日期, 以监察在实行控制售卖及使用橡胶溶剂、二甲苯及甲苯等合成汽油原料的措施方面的进度(见上文第6.12段);
- (b) 透过加强巡查及扫荡, 继续致力遏止非法油站的运作(见上文第6.12段);

关闭设有地下油缸的非法脱色工场所遇到的困难

- (c) 拟定行动计划, 订出明确的关键日期, 以监察跨部门工作委员会在解决永久关闭设有地下油缸的非法脱色工场的问题的进度(见上文第6.17段);

对免税有标记油类的管制

- (d) 继续致力保持海关管制使用有标记油类的成效, 使非法使用有标记油类的问题受到控制(见上文第6.23段);
- (e) 定期进行核实工作以侦查滥用有标记油类的情况(见上文第6.24段);
- (f) 密切留意英国“受管制油类的经销商注册制度”的发展, 以及是否有需要在香港推行类似制度(见上文第6.26段); 及

海关采用的工作表现指标

- (g) 考虑将海关现于各种渠道公布的所有有用的工作表现指标纳入管制人员报告内, 以便公众及立法会更有效评估海关打击车辆非法加油活动的表现(见上文第6.28段)。

当局的回应

6.30 海关关长同意审计署的建议。他表示：

非法使用合成汽油的问题

- (a) 海关一直在密切监察有关情况，并研究各项对付非法使用合成汽油的措施。行动计划将会尽早制订；
- (b) 同时，海关会继续采取严厉的执法行动，并会与其他部门采取更多联合行动，以及严密监视已知的犯罪集团，务求遏止所有层面的非法燃油活动；

关闭设有地下油缸的非法脱色工场遇到的困难

- (c) 根据海关的最新情报，目前有三个设有地下贮油缸的非法脱色工场。在海关一再采取执法行动后，其中两个工场已停止运作，而工场的贮油缸管道已被截断；
- (d) 碍于法律及结构安全问题，在清拆余下的一个非法脱色工场时遇到若干困难。由海关领导的跨部门委员会一直在探讨各个解决问题的措施(见上文第6.15段)，并会在三个月内制订行动计划，以监察所有行动；

对免税有标记油类的管制

- (e) 海关会继续采取各种管制措施，以防止非法使用有标记油类。海关亦会定期进行核实工作（类似上文第6.21段表四第(e)及(f)项所述者），以侦查非法使用者；
- (f) 当英国的管制制度(参阅上文第6.25段)于二零零三年四月实行后，海关会研究该制度可否适用于香港。在考虑此事时，他会顾及在便利贸易与保障税收两者之间取得平衡的需要；及

海关采用的工作表现指标

- (g) 海关会征询财经事务及库务局的意见，考虑将其他工作表现指标(如附录H所示)纳入管制人员报告内。

6.31 财经事务及库务局局长表示，他会就海关将更多工作表现指标纳入管制人员报告内所提出的任何建议，作出考虑。

第 7 部分：过境车辆的燃油免税优惠

7.1 本部分探讨政府在减少过境车辆按免税安排带入香港的柴油数量的进展。

过境车辆准予带入的免税柴油数量

7.2 在一九九一年以前，由内地到香港的车辆，油缸所载供车辆本身使用的燃油可免税入境。由于本港柴油零售价格较高，海关发现很多货车司机把车辆油缸加大，试图利用这项免税安排，把大量柴油带进本港再出售。为遏止这些非法行为，当局在一九九一年修订《应课税品规例》(第109A章)，按货车的汽缸容量，限制准予免税带入香港的柴油数量。许可的柴油数量为100升至300升不等，如下文表五所示：

表五

进入香港的过境货车准予带入的免税柴油数量

车辆的汽缸容量	准予免税数量
3 000 立方厘米以下	100 升
3 000 至10 000 立方厘米	200 升
10 000 立方厘米以上	300 升

资料来源：《应课税品规条》

注：准予免税的最高数量大约相等于货车油缸容量的四分之三。

7.3 上述货车的免税数量自一九九一年起推出，至今一直有效。至于其他汽车(例如旅游车及私家车)，油缸所载供车辆本身使用的燃油继续获得免税。(中间内页照片七显示入境货车在落马洲管制站等候清关。)

政府帐目委员会关注的事宜

7.4 审计署在一九九七年就政府对监测及管制空气污染所采取的措施进行了审查。政府帐目委员会在一九九八年二月的报告中，关注到当局对汽车柴油含硫量的管制，因柴油的非法售卖及按免税安排带入的大量高含硫量柴油而未能收到预期效果。政府帐目委员会建议当局应：

- (a) 继续密切监察高含硫量的汽车柴油流入本港及在本港使用对环境造成的影响；
及
- (b) 加强管制按免税安排带入的高含硫量柴油。

当局对政府帐目委员会的建设的回应

7.5 当局透过政府覆文和年度进展报告，告知政府帐目委员会当局在实施其建议的进展。一九九八至二零零二年期间所报告的进展载于下文表六。

表六

向政府帐目委员会报告的进展

有关文件	报告情况
(a) 政府覆文 (一九九八年四月及一九九九年五月) 年度进展报告 (一九九八年十月及一九九九年十月)	环境保护署(环保署)一直密切监察高含硫量的汽车柴油对环境造成的影响。当局正研究可否减少内地来港货车带入的免税柴油数量。
(b) 政府覆文 (二零零零年五月)	当局计划在二零零一年一月，将香港供应的柴油的含硫量减至不超过0.035%，并与广东省政府协议成立一个工作小组，研究统一粤港两地车用柴油规格的可行性。
(c) 年度进展报告 (二零零零年十月)	当局在二零零零年七月为超低含硫量柴油(即含硫量为0.005%)提供优惠税率，以鼓励柴油车辆转用较环保的燃料。当局现正研究方法，减少过境车辆把不符合香港标准的柴油带入本港。
(d) 政府覆文 (二零零一年五月)	本港所有油站自二零零零年八月起均有供应超低含硫量柴油。所有专利巴士亦由二零零一年二月起转用超低含硫量柴油。就过境柴油车辆利用油缸从内地带入香港的柴油数量，当局正检讨进一步减低其最高上限的建议。当局会考虑到为打击车辆非法加油活动而已加强的执法行动，以及针对这类活动而考虑采取的其他新措施所达的成效。
(e) 年度进展报告 (二零零一年十月)	当局计划将超低含硫量柴油定为车用柴油的法定标准。当局现就现时对使用非法燃油的管制措施的成效，检讨是否需要进一步限制过境车辆从内地带入本港的柴油数量。
(f) 政府覆文 (二零零二年五月)	超低含硫量柴油自二零零二年四月起已成为车用柴油的法定标准。打击使用非法燃油的严厉执法行动，已见成效。当局会继续留意管制措施的成效，以决定是否需要进一步限制过境车辆从内地带入本港的柴油数量。

资料来源：当局向政府帐目委员会提交的政府覆文及年度进展报告

改善空气质素专责小组

7.6 由当时环境食物局局长出任主席的改善空气质素专责小组(注31) 在二零零零年五月成立，负责统筹跨部门在推行减少车辆废气排放的工作，并监察这些措施的成效。在二零零零年九月及二零零一年一月的两次会议上，专责小组就一项限制过境货车准予带入内地柴油来港的数量的建议进行研究。根据专责小组二零零一年一月的讨论文件：

- (a) **内地柴油含硫量高** 内地供应的车用柴油，含硫量以重量计介乎0.3%至0.5%之间(注32)。含硫量明显超过《空气污染管制(汽车燃料)规例》的法定上限0.035%(注33)，以及超低含硫量柴油(本港油站唯一供应的柴油)的含硫量0.005%。使用内地柴油的车辆，较使用超低含硫量柴油的车辆，排放的粒子会多25% (而氮氧化物亦会多5%)；
- (b) **现行免税限量** 最高的免税限量(见上文第7.2段)，大约相等于车辆油缸容量的四分之三。过境货车司机如在进入香港时被发现油缸的柴油超过这个限量，便会被起诉；及
- (c) **价格差别甚大** 内地车用柴油零售价为每升人民币2.6元至3元不等，而香港的价格为每升5.94元。因此，在内地注入至最高免税限量的柴油，对司机颇具吸引。只要柴油是贮存在油缸内自用，这些车辆可合法地将最高免税限量的柴油带入香港；但如将柴油转移入另一车辆或在香港售卖，则属违法。不过，部分司机仍漠视法例。预计最近对《应课税品条例》所作的修订(见上文第6.6(a)段)，应可加强对该等非法活动的阻吓作用。

7.7 专责小组因应过境车辆运作模式的资料，考虑了几个方案。在二零零一年一月二十日会议上，专责小组认为，应按《应课税品条例》的新修订条文的成效来详细评估各方案对环境带来的好处。专责小组又认为，也应更详细评估运输业可能作出的反应。

7.8 在二零零一年六月二十二日另一次会议上，有小组成员指出使用合法燃油已有增加。专责小组于是决定，这问题应在三个月内检讨。不过，据审计署所知，直至二零零二年七月，此事仍未再次提交专责小组作进一步商议。

注31： 专责小组由当时各局及部门的代表组成，包括运输局、库务局、规划地政局、经济局、环保署、海关及运输署。

注32： 由二零零二年一月起，内地已修订车用柴油的标准。现时在内地售卖的车用柴油，含硫量不得超过0.2%。当局亦正考虑将含硫量进一步减至0.05%的建议。

注33： 由二零零二年四月起，超低含硫量柴油已成为本港车用柴油的法定标准，其含硫量为0.005%。

审计署向环境运输及工务局的查询

7.9 在二零零二年八月，审计署曾就下列问题向环境运输及工务局作出查询：

- (a) 专责小组在落实减低免税优惠方案的进展(见下文第7.10段)；及
- (b) 在香港使用的内地柴油数量(见下文第7.11至7.13段)。

专责小组在落实减低免税优惠方案的进展

7.10 关于上文第7.9(a)段，环境运输及工务局告知审计署，虽然此事并未交回专责小组讨论，但环境运输及工务局(及前环境食物局)一直与海关跟进此事。

在香港使用的内地柴油数量

7.11 关于上文第7.9(b)段，审计署注意到，每年约有450万部货车从内地抵港。倘若这些货车均尽用现行免税优惠，审计署估计，这些货车在二零零一年最多可带入11.12亿升内地柴油。环境运输及工务局和海关在回应审计署的查询时告知审计署：

- (a) **带入香港的柴油数量** 带入香港的内地柴油的数量不应有11.12亿升那么多，因为大部分过境车辆不会带入最高免税限量的柴油。根据海关最近一次调查，80%进入香港的货车的油缸只注满50%燃油，其余货车的油缸内的燃油大部分少于50%。根据该调查的结果，海关估计过境车辆带入香港的内地柴油每年约为**6.79亿升**。带入香港的内地柴油并非全部都在香港使用。大部分带入香港但没有在本港使用的内地柴油会被带回内地使用；及
- (b) **在香港使用的柴油数量** 根据环境运输及工务局评估，过境车辆每年在本港使用的内地柴油仅约**2.36亿升**。这项评估是假设平均每部来港的过境车辆会在香港境内行走110公里，然后再前往内地。作出这项假设是基于过境车辆通常的目的地距离三个过境站(即文锦渡、沙头角及落马洲)约30至55公里，而这些营业车辆不会漫无目的到处行走。

7.12 从上文可见，估计过境车辆带入本港的柴油数量(即每年6.79亿升)远远超过其运作需要(即每年2.36亿升)。由此引申的问题是，在不严重影响过境车辆运作的情况下，免税优惠有否下调的空间。对于这个问题，环境运输及工务局认为，即使存在减低优惠的空间，亦不足以支持减低优惠；再者，现时并无充分环保方面的理由支持减低优惠。环境运输及工务局告知审计署：

环境影响

- (a) 根据环境运输及工务局的估计,在最理想的方案下(即完全禁止内地柴油带入本港),全港车辆的粒子排放量会整体下降2%至4% (而氮氧化物排放量会下降0.5%至1%)。不过,此举并不可行,主要原因是难以提供所需支援设施,让过境车辆在进入香港之前将内地柴油卸去,并在进入香港后立即加注香港柴油。由于过境站已经十分挤塞,加上过境交通甚繁忙,上述困难无法克服;
- (b) 根据环境运输及工务局初步估计,如要为环境带来明显的益处,须将优惠限量订在低于十分之一油缸容量的水平。这样,全港车辆的粒子排放量会整体减少0.8%至1.6% (而氮氧化物排放量则下降0.2%至0.4%) (见附录I 第4段);

运输业可能作出的反应

- (c) 运输业可能作出的反应是另一个需要考虑的因素。当现行限量在一九九一年订定时(见上文第7.2段),运输业曾作出强烈反应;
- (d) 要为环境带来明显的益处,须将免税限量大幅度调低,而此举会造成无法克服的困难(见上文第(a)及(b)项)。估计运输业界会强烈反对任何将免税优惠限量订于如此低水平的建议;
- (e) 运输业已受到经济逆转的打击,业界的情绪极为不稳。不应低估他们对任何减低免税限量的建议的反应,并应小心处理;

环境运输及工务局主要关注的是内地柴油非法转移的问题

- (f) 限制过境车辆带入本港的内地柴油数量的主要好处,是可以防止内地柴油从这些车辆非法转移以供香港本地的车辆使用。环境运输及工务局一直定期监察海关为打击使用非法燃油而采取的管制措施的成效;及
- (g) 就此事作出决定时务须审慎和有实质理据,并应考虑到海关就本港使用非法燃油问题所采取的执法行动的成效已经提高。环境运输及工务局认为,只要使用非法燃油的情况受到有效的控制,似乎没有充分环保方面的理由进一步减低优惠。

7.13 此外,海关向审计署表示确信非法转移柴油的问题并不严重,且已受控制。海关告知审计署:

- (a) 政府已不断努力打击非法转移内地柴油的活动;及

- (b) 海关相信，由于当局修订了法例并采取执法行动(见上文第6.6段)，将柴油转移供其他车辆使用的问题已逐渐消失。这看法是基于有关情报报告、所检获的内地柴油数量甚小(注34)及已完税柴油的使用量保持稳定(尽管的士已转用石油气而不再用柴油)(注35)。

审计署对内地柴油被非法转移的风险的意见

7.14 审计署注意到，环境运输及工务局在考虑是否减低免税优惠时，主要关注的是内地柴油从过境车辆被非法转移以供本地车辆使用的风险。审计署亦注意到，海关确信非法转移内地柴油的问题已受控制。不过，审计署认为，只要过境车辆带入香港的柴油的估计数量(即每年6.79亿升)远远超过其运作需要(即每年2.36亿升)，内地柴油被非法转移的风险便会仍然存在。

7.15 在这方面，审计署注意到，在二零零二年被海关选作路边检查的车辆数目下跌。在二零零二年首六个月，海关选定了1 190部车辆进行路边检查，与二零零一年同期的1 779部受检车辆相比，减少了33%。由于路边检查是侦缉及阻吓非法转移内地柴油的有效方法，审计署认为，海关必须加强该等检查的工作。(中间内页照片八显示海关人员正进行车辆路边检查。)

审计署对尽量减低内地柴油被非法转移的风险的建议

7.16 审计署建议海关关长应：

- (a) 密切监察非法转移内地柴油的问题，并采取持续的执法行动，以防止非法转移内地柴油的问题死灰复燃；及
- (b) 特别考虑是否需要加强海关在路边检查车辆的工作，以增加查出非法转移内地柴油的个案的机会，并遏止这类活动。

注34： 根据海关的资料，在二零零一年所检获的263 000升轻质柴油中，只有3 388升(或1.3%)的含硫量超过0.035%的规定标准，显示这些柴油来自内地。海关并表示，在二零零一年全年，并无发现任何从过境车辆非法转移燃油的个案。

注35： 根据海关的资料，已完税柴油的数量由一九九九年的6.84亿升增至二零零零年的7.54亿升，增幅为10%。在二零零一年，已完税柴油数量为7.47亿升，与二零零零年相比，只有0.9%的轻微减幅，尽管约10 000部的士已转用石油气。这些数字反映出在遏止因非法燃油活动而导致税收损失方面，进展良好。

当局的回应

7.17 海关关长同意审计署的建议。他表示：

- (a) 海关会密切监察有关情况，并采取持续的执法行动，以防止非法转移内地柴油的问题死灰复燃；及
- (b) 由于非法转移柴油的问题已逐渐消失，海关灵活地重新调配资源，以打击其他非法燃油活动。不过，海关会密切监察有关情况，并会在有需要时考虑加强海关在路边检查车辆的工作。

7.18 环境运输及工务局局长表示：

- (a) 她会继续密切监察海关打击非法转移内地柴油的执法行动的成效；及
- (b) 她会因应执法行动的成效，而考虑有否需要就环保方面的理由减低免税优惠。

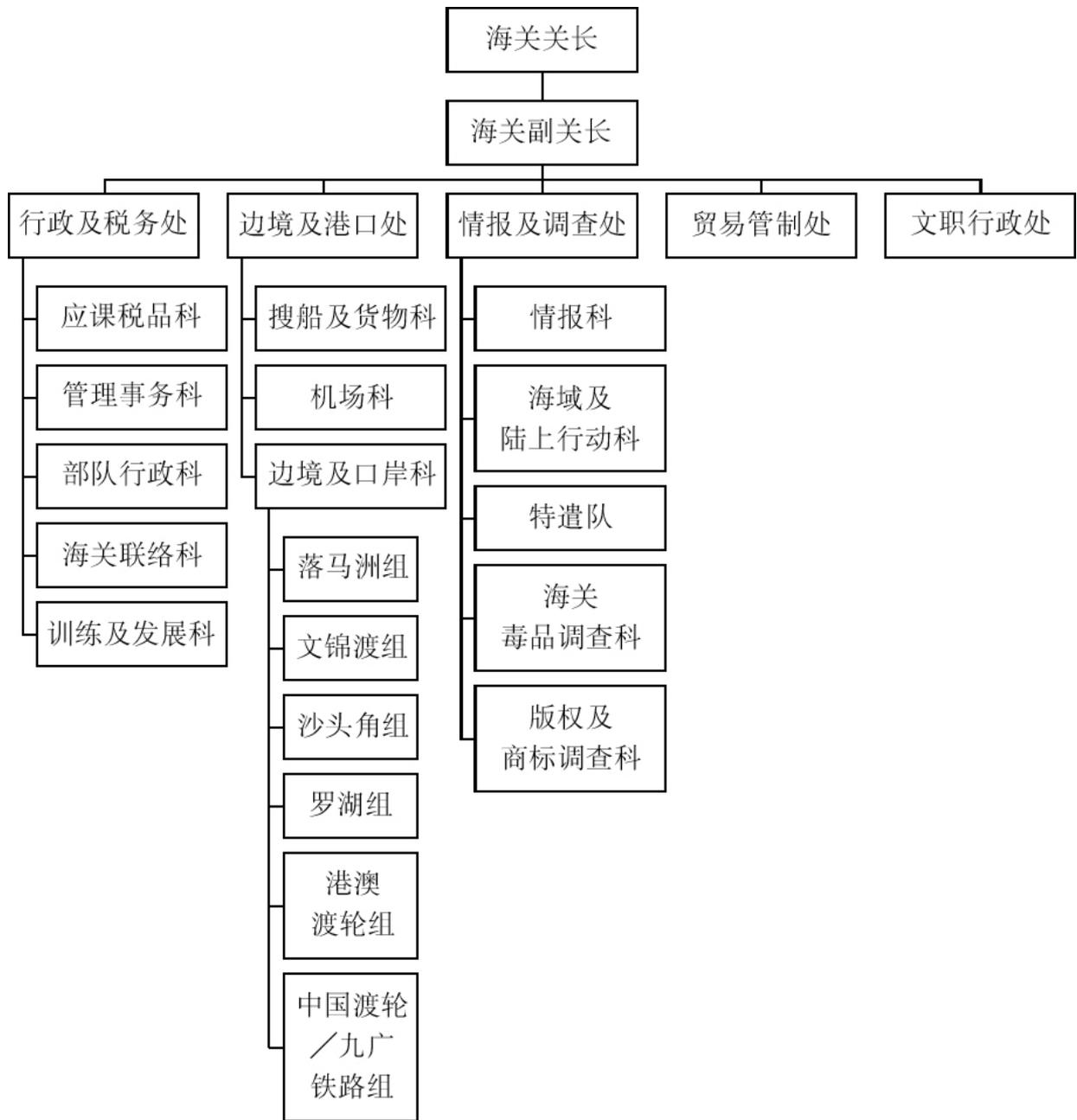
自一九九七年起的烟草及碳氢油税率

烟草	生效日期		
	12. 3. 1997	18. 2. 1998	7. 3. 2001
香烟 (每1000 支)	723 元	766 元	804 元
雪茄 (每公斤)	930 元	986 元	1,035 元
中国熟烟 (每公斤)	177 元	188 元	197 元
其他制成烟草 (每公斤)	875 元	928 元	974 元

碳氢油 (每升计)	生效日期						
	12. 3. 1997	20. 6. 1997	18. 2. 1998	3. 4. 1998	23. 6. 1998	7. 7. 2000	1. 1. 2001
飞机燃油	6. 14 元	6. 14 元	6. 51 元	6. 51 元	6. 51 元	6. 51 元	6. 51 元
汽油(含铅)	6. 82 元	6. 82 元	7. 23 元	6. 82 元	6. 82 元	6. 82 元	6. 82 元
汽油(无铅)	6. 06 元	6. 06 元	6. 42 元	6. 06 元	6. 06 元	6. 06 元	6. 06 元
轻质柴油	3. 06 元	2. 89 元	3. 06 元	2. 89 元	2. 00 元	2. 00 元	2. 89 元
超低含硫量 柴油	—	—	—	—	—	1. 11 元	1. 11 元

资料来源：海关的记录

二零零二年七月海关的组织图



资料来源：海关的记录

海关为实施开放式保税仓制度而进行的主要工作

主要工作	截至二零零二年七月底的情况 (目标完成月份)
1. 修订牌照及许可证的条件,以配合开放式保税仓制度	完成
2. 推行业界宣传计划	完成
3. 拟备保税仓指引,以配合开放式保税仓制度	现正进行 (已完成最后拟稿,但仍有待海关管理层批准)
4. 改善海关电脑管制系统(注1),以配合开放式保税仓制度	现正进行系统测试 (二零零二年十一月)
5. 为开放式保税仓制度成立税务遵从及审计组	现正拟备部门编制委员会文件 (二零零二年十二月)
6. 修订有关的海关常规程序	现正进行 (二零零二年十二月)
7. 修订税务管制组工作手册	现正进行 (二零零二年十二月)
8. 修订有关的海关表格	现正进行 (二零零二年十月)
9. 为海关人员提供内部培训	仍未展开(注2)

资料来源: 海关的记录

注1: 海关电脑管制系统为一电脑系统,用以记录每个保税仓的应课税品的进出及最新存货资料。

注2: 内部培训会在法例修订获通过后随即展开(见本报告第2.13段)。

审计署人员在香港方面的免税店
所观察的销售交易的分析
(二零零二年六月及七月)

日期	每宗交易 60 支香烟	每宗交易 80 支香烟	每宗交易 100 支香烟	每宗交易 120 支香烟	每宗交易 200 支香烟	每宗交易 300 支香烟	总交易宗数
A. 二零零二年七月五日前所观察的交易(免税优惠限额: 100 支香烟)							
01/6/02			3		1		4
08/6/02			15		3		18
09/6/02			3				3
13/6/02			3		4		7
14/6/02			6		4		10
15/6/02			6				6
19/6/02			9				9
22/6/02			4		2		6
28/6/02			8		1		9
小计			57		15		72
B. 二零零二年七月五日或其后所观察的交易(免税优惠限额: 60 支香烟)							
05/7/02	5		1				6
06/7/02	3						3
07/7/02	2				1		3
11/7/02	4		2				6
14/7/02	2		2			1	5
20/7/02	2				1		3
21/7/02		1		1			2
小计	18	1	5	1	2	1	28
总计	18	1	62	1	17	1	100

资料来源: 交易为审计署人员于二零零二年六月及七月实地观察所得

附录E
(参阅第3.19段)

**审计署就旅客遭截停以供海关检查的观察所得
(二零零二年六月及七月)**

日期	审计署的观察时间			通过 海关柜位的 旅客人数	遭截停以供 海关检查 的旅客人数	遭截停以供 海关检查的旅客 所占百分率	
	开始时间	结束时间	时间(分钟)				
01/6/02	星期六	1:25 (下午)	1:50 (下午)	25	1 786	2	0.11%
08/6/02	星期六	4:20 (下午)	4:50 (下午)	30	1 004	12	1.20%
08/6/02	星期六	5:05 (下午)	5:20 (下午)	15	1 783	1	0.06%
08/6/02	星期六	5:25 (下午)	5:50 (下午)	25	446	8	1.79%
08/6/02	星期六	6:30 (下午)	6:45 (下午)	15	802	4	0.50%
09/6/02*	星期日	1:54 (下午)	2:16 (下午)	22	546	3	0.55%
13/6/02	星期四	6:13 (下午)	6:28 (下午)	15	488	16	3.28%
14/6/02	星期五	9:25 (上午)	9:40 (上午)	15	1 725	6	0.35%
14/6/02	星期五	6:25 (下午)	6:55 (下午)	30	1 991	30	1.51%
14/6/02	星期五	7:16 (晚上)	7:46 (晚上)	30	1 820	30	1.65%
14/6/02	星期五	7:53 (晚上)	8:10 (晚上)	17	884	4	0.45%
15/6/02*	星期六	3:25 (下午)	3:50 (下午)	25	1 719	5	0.29%
19/6/02	星期三	3:10 (下午)	3:50 (下午)	40	1 549	7	0.45%
19/6/02	星期三	3:59 (下午)	4:30 (下午)	31	2 024	8	0.40%
22/6/02	星期六	1:15 (下午)	1:30 (下午)	15	1 212	12	0.99%
22/6/02	星期六	1:35 (下午)	2:05 (下午)	30	1 043	8	0.77%
28/6/02	星期五	5:40 (下午)	6:05 (下午)	25	600	12	2.00%
28/6/02	星期五	6:10 (下午)	6:25 (下午)	15	350	9	2.57%
28/6/02	星期五	6:25 (下午)	6:55 (下午)	30	1 652	27	1.63%
28/6/02	星期五	7:05 (晚上)	7:25 (晚上)	20	1 528	9	0.59%
05/7/02	星期五	6:05 (下午)	6:35 (下午)	30	1 078	10	0.93%
05/7/02	星期五	6:42 (下午)	6:57 (下午)	15	977	10	1.02%
11/7/02	星期四	6:55 (下午)	7:15 (晚上)	20	1 262	12	0.95%
14/7/02*	星期日	5:04 (下午)	5:34 (下午)	30	1 477	15	1.02%
20/7/02	星期六	7:00 (晚上)	7:30 (晚上)	30	3 331	29	0.87%
21/7/02*	星期日	3:12 (下午)	3:42 (下午)	30	1 463	13	0.89%
				总计	36 420	322	0.88%

* 公众假期

资料来源：审计署人员在二零零二年六月及七月实地观察所得

审计署就旅客滥用免税优惠的观察所得
(二零零二年六月及七月)

旅客	日期	通过海关检查柜位的时间	携带香烟数量 (支)
1	01/6/02	1:20 (下午)	200
2	08/6/02	2:05 (下午)	超过200
3	08/6/02	3:55 (下午)	超过200
4	08/6/02	4:15 (下午)	200
5	08/6/02	5:10 (下午)	200
6	08/6/02	5:12 (下午)	800
7	08/6/02	5:15 (下午)	200
8	08/6/02	6:12 (下午)	200
9	09/6/02	12:42 (下午)	200
10	13/6/02	6:04 (下午)	200
11	13/6/02	6:10 (下午)	400
12	14/6/02	9:20 (上午)	400
13	14/6/02	6:17 (下午)	260
14	14/6/02	6:50 (下午)	300
15	14/6/02	7:08 (晚上)	200
16	15/6/02	3:13 (下午)	200
17	19/6/02	3:05 (下午)	140
18	19/6/02	3:07 (下午)	200
19	19/6/02	3:45 (下午)	200
20	22/6/02	1:08 (下午)	200
21	22/6/02	1:10 (下午)	200
22	28/6/02	5:35 (下午)	200
23	28/6/02	5:35 (下午)	200
24	28/6/02	6:15 (下午)	200
25	28/6/02	6:18 (下午)	200
26	05/7/02	5:55 (下午)	100
27	11/7/02	6:38 (下午)	100
28	11/7/02	6:50 (下午)	100
29	14/7/02	4:50 (下午)	120
30	14/7/02	5:00 (下午)	300
31	20/7/02	6:52 (下午)	120
32	21/7/02	3:10 (下午)	100

资料来源：审计署人员在二零零二年六月及七月实地观察所得

- 注： (1) 上述观察所得包括在香港及内地两方面的免税店购买香烟的旅客。
(2) 所有上述旅客均使用香港身分证并一人独行。他们在通过海关检查柜位时均没有遭海关截停检查。

海关在打击非法燃油活动方面的工作表现资料

	二零零零年		二零零一年	
	数量 (千升)	个案数目	数量 (千升)	个案数目
查获的有标记油类	3 248	503	820	176
查获的已脱色有标记油类	768	369	313	113
查获的轻质柴油	329	251	263	286
查获的汽油	185	319	231	351
捣破的非法脱色工场	530	38	342	31
捣破的非法油站	—	598	—	487
非法燃油活动黑点	—	110	—	35
发现使用非法燃油的车辆	—	508	—	365

资料来源：海关的记录

打击车辆非法加油活动方面的工作表现指标
(海关透过多种途径公布)

工作表现指标	管制人员报告 (2002 - 2003 年度)	海关年刊 (2001 年)	海关网页 (于2002 年7 月)
(a) 侦破案件数目	✓	✓	✓
(b) 检获非法燃油数量	✓	✓	✓
(c) 捣破的非法脱色工场数目		✓	
(d) 捣破的非法油站数目		✓	✓
(e) 非法燃油活动黑点数目		✓	✓
(f) 涉及吊销驾驶执照的案件数目		✓	✓

环境运输及工务局
对减低过境车辆的免税柴油优惠
可为环境带来的益处的估计

1. 由于境内货运由本地货车处理，而过境车辆在香港的通常目的地距离三个过境站约30至55公里，因此环境运输及工务局估计，过境车辆在香港来回行驶一趟，然后在再次进入内地前，只需使用约六分之一缸燃油而无需再次加油。有关估计数字如下：

车辆汽缸容量	估计 燃油使用率 (升 / 公里)	在香港来回 一趟所需 燃油量(注) (升)	所需燃油量 占油缸容量 比例
3 000 立方厘米以下	0.14	15	1/9
3 000 至10 000 立方厘米	0.33	36	1/7
10 000 立方厘米以上	0.63	69	1/6

注： 以上估计是以一趟110 公里的来回车程计算，而一趟来回车程相当于通常目的地与三个过境站之间的最远距离的两倍。

2. 因此，如管制计划将免税优惠限量订在油缸容量六分之一以上的水平，则该计划不会为环境带来任何实际得益。

3. 实际上，鉴于香港与内地的柴油价格有差异，过境汽车司机只会在有必要时才会 在香港补充燃油，以备足够再次返回内地的车程使用。因此，任何对环境造成的益处， 应在在港补充及使用的低污染燃油量计算，该补充燃油量相等于设定的免税优惠限量与 返回内地车程实际所需的燃油量的差额。

4. 举例来说，假设免税优惠限量订在油缸容量的十分之一，则车辆需在香港补充燃 油约十五分之一缸(即六分之一缸与十分之一缸的差额)，以备在再次进入内地前在港来回 行驶一趟。在这情况下，将有40%在港使用的燃油为较低污染的超低含硫量柴油。按比 例计算，管制计划会令全港车辆的粒子排放量减少0.8% 至1.6%，以及氮氧化物排放量减 少0.2% 至0.4% ，这相等于最理想方案(即完全禁止将内地柴油带入香港)所能减少的排 放量的40% 。